

**Contrato-programa:
Instrumento para la mejora de la capacidad
institucional y la calidad de las universidades**

Ana García de Fanelli

Contrato-programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades

Ana García de Fanelli



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación



Secretaría de Políticas
Universitarias



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Ministro de Educación

Juan Carlos Tedesco

Secretaría de Políticas Universitarias

Secretario de Políticas Universitarias: Alberto Ricardo Dibbern

Coordinadora General de Programas: María Rosa Depetris

IIFE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires

Directora: Margarita Poggi

García de Fanelli, Ana

Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades. - 1a ed. - Buenos Aires : Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIFE-UNESCO, 2008. 109 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-987-1439-48-5

1. Políticas Universitarias. I. Título
CDD 379

Copyright © UNESCO 2008

International Institute for Educational Planning

7-9 rue Eugène-Delacroix

75116, París, Francia

IIFE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires

Agüero 2071

(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Oficina de publicaciones: Liliana Paredes

Diseño de tapa: Nerd, Interactive Thinking

Impreso en Argentina

Primera edición

Diciembre 2008

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIFE. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO o del IIFE concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

Índice

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	13
PARTE I: La experiencia internacional	17
CAPÍTULO 1	
La contractualización con las instituciones de educación superior y la modernización del Estado francés	18
El sistema de educación superior francés	18
Gobierno	20
Asuntos académicos	21
Gestión	22
La asignación de fondos a las instituciones de educación superior	23
La política de contractualización	25
Actores y formulación de la política de contractualización	26
Las etapas de la negociación	29
Lecciones de la experiencia de contractualización francesa	33
Relación Estado-establecimiento	33
Fortalecimiento de las capacidades institucionales	34
Producción de información	34
CAPÍTULO 2	
Contratos ligados a un plan estratégico: el caso de Cataluña	37
Dimensión del sector y recursos financieros	37
Autonomía y control	39
Gobierno	40
Asuntos académicos	40
Gestión	41
El modelo de financiamiento	42
Subvención fija	42
Subvención básica	43
Subvención derivada	45
Subvención estratégica	46
Subvención por competencia	46
Los contratos-programa como instrumento de asignación	46
Objetivos estratégicos	47
Estructura de un contrato-programa	49
Balance de la experiencia de Cataluña	53

PARTE II: El caso argentino	57
CAPÍTULO 3	
Antecedentes en el diseño de la política de contratos-programa en la Argentina	58
La experiencia del FOMECA	58
Los programas especiales 2003-2004	62
Consensos en torno a objetivos estratégicos	64
Ventanillas múltiples	66
Seguimiento	67
Las debilidades en el funcionamiento de las universidades nacionales	68
PARTE III: Reflexiones finales	73
CAPÍTULO 4	
Balance comparativo de la experiencia de contractualización	74
Lecciones de las experiencias de Francia y Cataluña en la aplicación de contratos-programa	74
Situación del financiamiento universitario y la coordinación estatal en la Argentina frente a los casos internacionales	77
CONCLUSIONES	81
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
ANEXO I: El caso francés	91
Versión sintética del Manual de procedimientos para la convocatoria C (2005-2008) de la "Política contractual en la enseñanza superior y la investigación"	92
Establecimientos que pueden participar de la convocatoria C (2005-2008)	96
Versión sintética del Contrato cuadrienal de desarrollo de la Universidad de Borgoña 2003-2006 con el Ministerio de Juventud, Educación Nacional e Investigación (Contrat quadriennal de développement de l'Université de Bourgogne 2003-2006; París: Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche)	97
ANEXO II: El caso de Cataluña	107
Contrato-programa entre la Universidad de Barcelona y la Generalidad de Cataluña (2002-2005)	108
Contrato-programa entre la Universidad Politécnica de Cataluña y la Generalidad de Cataluña (1997-2000)	109

Prólogo

Este texto constituye el producto de la cooperación entre la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de Argentina y el IIPÉ-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires, con el propósito de contribuir a la producción de conocimiento sobre un tema de alta relevancia para el diseño de las políticas públicas de educación superior.

La cuestión que aborda este libro –la identificación de instrumentos de financiamiento para contribuir a la mejora de la calidad y la eficiencia de las universidades– resulta un paso necesario para fortalecer la formación de los profesionales y académicos de alto nivel, que el país necesita para consolidar su desarrollo humano y crecimiento económico.

Entre los desafíos que enfrenta el Estado, uno de especial relevancia remite a la asignación de los fondos públicos al sector universitario nacional, de modo tal de promover y coadyuvar con la mejora de la calidad de los programas y las instituciones, en un marco de respeto de la autonomía institucional y académica de las universidades. Para ello, en el plano internacional, se han estudiado e implementado distintos instrumentos de asignación de fondos, tales como fórmulas según indicadores de insumo, proceso o resultado, asignación específica de fondos para alcanzar objetivos particulares, y más recientemente el contrato-programa. En este trabajo se examina en particular la experiencia reciente de este último instrumento, con la convicción de que constituye un mecanismo adecuado para brindar una respuesta activa del Estado frente a los resultados de los procedimientos de evaluación de la calidad de las instituciones y la acreditación de programas que han emprendido gran parte de los países del mundo en la última década. Tomando como eje dos experiencias internacionales, la de Francia y la Comunidad de Cataluña, el texto analiza la política de contractualización en estos dos países. En cada caso, se pone en contexto la política de financiamiento y se examinan tanto los rasgos principales que asumen los sistemas de educación superior como las formas de gobierno y gestión de las universidades públicas en Francia y Cataluña.

En ambos casos, el contrato-programa constituye una oportunidad para articular las prioridades que definen las universidades en función de sus proyectos institucionales o planes estratégicos, con las líneas de política pública que el Estado busca promover en el sector universitario. Los proyectos institucionales de las universidades se construyen, además, a partir del análisis de las fortalezas y debilidades que señalan los resultados de los procedimientos de evaluación de la calidad de las instituciones y de los programas que realizan las agencias nacionales de calidad en cada caso. Es por ello un instrumento que construye un puente entre la evaluación de la calidad y el financiamiento. El Estado no sólo asume un rol de aseguramiento de la calidad sino que también colabora con su mejora a través del financiamiento.

Tras la presentación de los casos internacionales, el texto avanza analizando la situación de la educación superior en la Argentina, a partir del estudio de la viabilidad de implementación de esta política en nuestro país. Para ello, se señalan algunas condiciones que deberían cumplirse para que dicha política logre sus cometidos en el plano nacional.

Cabe destacar que este estudio ha servido de base para la implementación de la política de contratos-programa en la Argentina, poniéndolos en marcha como casos piloto en tres universidades nacionales (Universidad Nacional de Cuyo, Sur y Patagonia Austral). Quizás aún más importante, la lógica de los contratos-programa está también presente desde 2005 en el diseño y la implementación de los programas de mejoramiento de la calidad de las carreras de grado reguladas por el Estado, que fueron acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (por ejemplo, el PROMEI-Programa de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería). Tanto en los tres casos piloto como en los acuerdos celebrados por la Secretaría de Políticas Públicas y las carreras acreditadas por la CONEAU, los contratos de financiamiento sellan un acuerdo entre la institución y el Estado, permitiendo situar esta relación en un marco plurianual (tres años), favoreciendo la definición de políticas de mediano plazo y orientando las decisiones anuales de la administración estatal.

La República Argentina ha asumido en los últimos años una activa política de inversión en educación, cumpliendo con el objetivo de llegar al 6% del PIB previsto en la Ley de Financiamiento Educativo y en la Ley de Educación Nacional. Es fundamental que el incremento en la inversión educativa vaya acompañado por instrumentos de gestión que permitan un uso más eficaz y eficiente de los recursos. La eficacia y la eficiencia están íntimamente asociadas al criterio de equidad con el cual se orientan las políticas educativas nacionales. En este marco, el aporte del estudio de Ana Fanelli constituye un

insumo de gran importancia tanto para las autoridades nacionales como para los equipos de conducción de las universidades.

Margarita Poggi
Directora
IIPE-UNESCO,
Sede Regional Buenos Aires

Juan Carlos Tedesco
Ministro de Educación

Introducción

En las últimas dos décadas, numerosos países han emprendido reformas en los mecanismos de asignación del presupuesto universitario tendientes a elevar la eficiencia y la calidad del sistema de educación superior.¹ A través de estas transformaciones en la distribución de los recursos se confía que, vía cambios en los esquemas de incentivos, el Estado estará en mejores condiciones tanto para coordinar el uso de los fondos públicos que manejan las universidades como para lograr alinear los objetivos de ellas con los más generales que la sociedad busca al financiar la educación superior.

Un dato fundamental torna complejo el problema de coordinar objetivos desde el Estado: las universidades, tanto estatales como privadas, suelen gozar en los distintos sistemas de educación superior de una amplia autonomía de gobierno. Un desafío es entonces diseñar mecanismos o reglas que permitan armonizar los intereses de las autoridades y otros actores clave de las instituciones de educación superior con aquéllos de los responsables de las políticas en el gobierno central. La cuestión se plantea en términos de “timonear o pilotear a distancia” las instituciones de educación superior, conduciéndolas hacia una mejora de la eficiencia y la calidad en la provisión del servicio público educativo (Neave y Van Vught, 1994).

Cabe también destacar que, a la par que se introducen estos cambios en el financiamiento universitario, los gobiernos inician procesos de evaluación de la calidad y acreditación de los programas y las instituciones. Bajo condiciones particulares en cada caso, estas políticas han comenzado a formar parte de la agenda de educación superior en varios países latinoamericanos. Una cuestión que ello plantea es en qué medida es posible vincular los resultados de la evaluación de la calidad con la política de financiamiento.

En la Argentina, la Secretaría de Política Universitaria (SPU) ha impulsado, desde mediados de los años noventa, el cambio en los contratos que determi-

1. Las referencias bibliográficas en tal sentido son numerosas. Para una síntesis de los principales cambios, véase Kaiser *et al.* (2003).

nan las condiciones de transferencia del subsidio público a las universidades. El primer paso fue asignar a las universidades un monto global y descentralizar la fijación del salario de los recursos humanos, para después experimentar con el uso de fórmulas en la distribución secundaria del presupuesto entre las instituciones. En el año 2002, se acordó con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) la aplicación de una fórmula tendiente a mejorar la transparencia y la equidad interinstitucional en el reparto secundario de los fondos entre las universidades nacionales. Promediando los noventa, también se crearon programas de asignación específica de fondos por vías competitivas, como el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), y se introdujeron medidas tendientes a impulsar la actividad de investigación entre los docentes universitarios a través del Programa de Incentivo para los Docentes-Investigadores. Finalmente, desde el año 2003, la SPU ha celebrado acuerdos financieros con el sector universitario nacional, orientados a impulsar progresos en ciertos ámbitos críticos del sector: entre ellos, la mejora de las carreras profesionales sometidas a procesos de acreditación.

Siguiendo la línea de estos últimos acuerdos, y con el propósito de contribuir con la mejora progresiva de la capacidad institucional de las universidades y de la calidad de sus programas de estudio, la SPU decidió en 2005 la introducción de un nuevo instrumento de distribución de fondos al sector: los contratos-programa plurianuales. El propósito estratégico detrás de esta política pública ha sido dar respuesta desde el Estado a las debilidades detectadas en el funcionamiento institucional de las universidades tras los procedimientos de evaluación externa y la acreditación de carreras, llevados adelante desde 1995 por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CO-NEAU). Constituye, por lo tanto, una estrategia para ligar los resultados de las evaluaciones de calidad y la acreditación de las carreras con el diseño de instrumentos de financiamiento orientados a colaborar con la mejora del sistema.

En el marco del diseño y la puesta en marcha de la política de contratos-programa en la Argentina, el presente trabajo de investigación ha tenido por objetivo, en primer lugar, dar cuenta de los principales rasgos y las lecciones que se desprenden de dos de las más importantes experiencias internacionales en la aplicación de esta política pública: el caso de Francia y el de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En el análisis de estos casos comenzamos situando la política de contractualización en el contexto de cada uno de los correspondientes sistemas de educación superior. En particular, esta descripción abarca el tamaño y los recursos financieros a disposición de estos sistemas y el grado de autonomía o control estatal presente en el plano del gobierno, los asuntos académicos y la gestión institucional. Caracterizar brevemente las dimensiones de cada uno de los sistemas de educación superior, sus recursos y el grado

de autonomía de las universidades públicas facilita la comprensión del funcionamiento de los contratos-programa en este contexto específico. Concluimos esta primera parte con un balance de las principales lecciones que se derivan del estudio de cada una de estas experiencias internacionales.

En segundo lugar, la investigación ha tenido por objetivo plantear lineamientos generales para la puesta en marcha de esta política en el contexto de la Argentina. Para ello, en la segunda parte examinamos la experiencia transitada hasta el 2004 en la distribución de fondos públicos a las universidades a través de contratos de asignación específica, señalando aquellos aspectos de interés para la construcción del nuevo instrumento de financiamiento sobre bases cada vez más sólidas.

En la tercera parte, abordamos las lecciones que se desprenden de las experiencias internacionales de contractualización y las analizamos comparativamente a la luz de la puesta en marcha de la política de contratos-programa en las universidades argentinas.

Finalmente, concluimos con recomendaciones generales en el diseño y la implementación de esta política pública en el marco de la educación superior de la Argentina.

PARTE I

La experiencia internacional

CAPÍTULO 1

La contractualización con las instituciones de educación superior y la modernización del Estado francés

El contrato-programa forma parte de la doctrina de la “Dirección por Objetivos” aplicada por el Estado francés a fin de modernizar la gestión pública (Ministère de la fonction publique et de la réforme de l’Etat, 2001). La política de contratos, iniciada por Jospin en 1989 y relanzada en 1998, apunta tanto a brindar nueva autonomía a las universidades como a permitir que el Estado ejerza su responsabilidad en la coordinación del sistema de enseñanza superior. Las instituciones diseñan un plan de desarrollo para cuatro años, en el cual se contemplan objetivos nacionales y necesidades de capacitación locales. El plan cubre el conjunto de las actividades de la universidad e involucra a todos sus actores.

Previo al estudio de la política de contractualización, comenzaremos con una breve descripción del sistema de educación superior francés, que incluye información sobre su tamaño, la inversión en educación superior y el grado de autonomía y control estatal de sus instituciones, para después concentrar la atención en la política de asignación de fondos a las universidades.²

El sistema de educación superior francés

El sistema de educación superior francés está integrado por 84 universidades públicas, 140 escuelas de ingenieros (algunas de ellas, *grandes écoles*) y 29 institutos de formación de maestros (CNE, 2004). Este sistema alberga a casi 2 millones de estudiantes, de los cuales un millón son universitarios de grado y 235 mil de posgrado (véase Cuadro 1).

2. Augusto Trombetta tuvo a su cargo la realización de trabajos de síntesis de distintos documentos oficiales e informes de investigación sobre el caso francés, así como el desarrollo del contenido del Anexo I.

Cuadro 1

El sistema de educación superior de Francia, 2002-2003 por tipo de institución

Tipo de institución	Estudiantes
Primer ciclo universitario (<i>Diplôme d'études universitaires générales</i> , DEUG)	577.000
Segundo ciclo universitario (<i>Licence y Maîtrise</i>)	498.000
Tercer ciclo universitario (<i>Diplôme d'études approfondies</i> , DEA, y <i>Doctorat</i>)	235.000
Total de ciclos universitarios (incluidas las escuelas de ingenieros, excluidos los IUT)	1.310.000
Institutos universitarios de tecnología (IUT)	115.500
Institutos universitarios de formación de maestros (IUFM)	89.000
Secciones de técnicos superiores (STS)	245.000
Cursos preparatorios para las <i>grandes écoles</i> (CPGE)	72.000
Total de cursos superiores	317.000
Escuelas de ingenieros	102.500
Escuelas de comercio, ventas, gestión, contabilidad	74.500
Otras escuelas (paramédicas, sociales, etc.)	239.500
Total de enseñanzas pos-bachillerato	2.209.000

Fuente: *L'éducation nationale en chiffres, 2002-2003 (edición 2003)*

En el año 1995, Francia destinaba al sistema de educación superior el 1,1% de su PBI, situación que se ha mantenido hasta el 2000 (véase Cuadro 2). Su gasto por estudiante asciende a 8.373 dólares (en términos de PPP), lo cual representa el 33% de su PBI per cápita, datos éstos que sitúan la inversión en educación superior en Francia un poco por debajo de los indicadores promedio de los países de la OECD (OECD, 2003).

Cuadro 2

Gasto total en las instituciones de enseñanza superior de Francia como porcentaje del producto bruto interno (PBI), por año y fuente, 1995-2001

	1995		2000	
Por cien del PBI	1,1		1,1	
	Fuente pública	Fuente privada	Fuente pública	Fuente privada
Distribución	84,3	15,7	85,6	14,4

Fuente: OECD (2003)

Tradicionalmente, el sistema de educación superior francés ha sido ejemplo de un elevado grado de coordinación en manos de la burocracia estatal. Ello ha comenzado a cambiar en las últimas dos décadas, particularmente desde la ley de educación superior de 1984, también conocida como ley Savary. A través de esta ley, los distintos actores institucionales comenzaron a ganar mayor participación en los procesos de toma de decisiones. Ello se expresa en el gobierno, en las decisiones sobre los principales asuntos académicos y en la gestión institucional.

Gobierno

La ley Savary señala que las universidades pueden fijar sus propios estatutos, dentro de los límites que ella determina. En particular, ésta refiere a la existencia de tres cuerpos colegiados que toda universidad debe establecer. Éstos son: el Consejo de Administración, el Consejo Científico y el Consejo de Estudios y de Vida Universitaria. Todos ellos están compuestos por representantes elegidos por el cuerpo docente e investigador, los estudiantes, el personal administrativo y por personas ajenas a la universidad.³ A los fines de la política de contractualización, interesa especialmente el Consejo de Administración, encargado de fijar la política general de la institución, votar el presupuesto, aprobar las cuentas, distribuir los puestos y aprobar los acuerdos firmados por el presidente de la universidad. Este último, a su vez, es elegido por estos tres Consejos y dura en su cargo cinco años, pudiendo ser reelegido una vez. El Ministerio de Educación elige al secretario general de la universidad, que se encarga de los asuntos administrativos.

3. En cada uno de estos Consejos, los actores tienen una representación distinta, que depende de los asuntos de los cuales se ocupa cada uno de ellos. Véase García de Fanelli (1998).

Otro actor relevante en el gobierno universitario es la CPU (Conferencia de Presidentes Universitarios). Creada por decreto en 1971 y reconocida por la ley de 1984, es un órgano consultivo conformado por representantes del sector universitario. La asamblea general de la CPU está compuesta por 102 miembros. Decide sobre las posiciones que se adoptarán después de la discusión de las propuestas, mociones y documentos preparados por el Grupo Permanente de Trabajo (integrado por presidentes de las universidades). La CPU no interviene en forma directa en la realización del contrato, pero organiza talleres de capacitación que duran una semana. Allí se enseña el contenido del marco regulatorio y cómo se prepara el presupuesto.⁴

Finalmente, en el ámbito regional existe la figura del rector académico. Éste es un funcionario designado directamente por el presidente de la República, el cual tiene a su cargo no sólo la educación superior sino también los otros niveles. Es el delegado del presidente en el ámbito educativo regional, existiendo veintidós regiones administrativas. En el ámbito particular de la política de contractualización, si un grupo de establecimientos de educación superior no logra ponerse de acuerdo para armar el contrato, él se ocupa de negociar para que lo logren.

Asuntos académicos

Los planes de estudio que conducen a títulos de validez nacional se encuentran regulados muy estrechamente por el gobierno. La ley de educación superior de 1984 establece los principios y los procedimientos referidos al desarrollo, la evaluación y la autorización de tales planes.⁵ Desde 1992, se han simplificado y redefinido las condiciones en las cuales las universidades pueden ofrecer títulos de validez nacional, y se ha reducido el número de diplomas ofrecidos.⁶ Precisamente la habilitación de nuevos programas ahora también se incluye en la política de contractualización.

4. Entrevista con Éric Espéret, Délégué Général, CPU, 7 de junio de 2004.

5. Estos planes de validez nacional se articulan a partir de “perfiles nacionales” en los que se detallan las características de los estudios según las disciplinas o campos de estudio (duración, mínimo de horas dedicadas a la enseñanza, contenidos requeridos, nivel mínimo de entrada, calificación de los docentes involucrados y principios generales sobre evaluación de los estudiantes). Estos perfiles, establecidos por el Ministerio de Educación, se desarrollan a partir de la consulta con expertos académicos o con representantes del campo profesional, según el carácter de las distintas carreras.

6. Las universidades ganaron así alguna capacidad para desarrollar y diseñar estos estudios, y para ofrecer programas específicos según las demandas regionales; sin embargo, cerca del 75% de los contenidos de tales planes continúan sujetos a las regulaciones gubernamentales. Además, las universidades deben obtener permiso del Ministerio de Educación para ofrecer nuevos programas nacionales, y esta aprobación, válida por un período de cuatro años, no autoriza a que las instituciones realicen ajustes curriculares durante ese lapso.

Además de los títulos nacionales, sujetos al control ministerial, las universidades francesas pueden ofrecer cursos que desembocan en títulos propios, denominados “Diplomas Universitarios”. Los programas así concebidos reflejan demandas e intereses locales o regionales y no suponen una duplicación respecto de los títulos de validez nacional.⁷ El gobierno no reconoce estos títulos como calificaciones válidas para acceder al servicio público y tampoco financia los correspondientes programas. Por lo general, se trata de cursos cortos y especializados.

El acceso a las universidades es libre, tras haber rendido la prueba final del secundario, con la excepción de las *grandes écoles*, que tienen un proceso más exigente de admisión, con cursos que duran un año de duración. La administración central determina el número de vacantes en aquellas carreras sujetas a *numerus clausus*, como es el caso de medicina, odontología, farmacia y la escuela de ingeniería.

Gestión

Si bien la universidad maneja su presupuesto, el cual es otorgado a través de un monto global por medio de una fórmula, una proporción muy importante de éste es destinada al pago de salarios de los docentes y no docentes de la planta permanente, todos los cuales poseen el status de funcionarios públicos. Cabe de todos modos aclarar que cada disciplina tiene un consejo nacional que ejerce control y garantiza la calidad de los candidatos seleccionados, de modo tal que, aun cuando sean funcionarios del sector público, su posición depende de la opinión que emana de la disciplina y de diversos consejos consultivos nacionales que tratan temas de promoción (Durand-Priborgne, 1992).

La ley de 1984 también creó el Comité Nacional de Evaluación (CNE), cuya misión es evaluar las instituciones de educación superior y apreciar el resultado de los convenios que son de su incumbencia, recomendando medidas para mejorar el funcionamiento de las instituciones y la eficacia de la enseñanza y la investigación. Originalmente tenía a su cargo la evaluación de la política de contractualización, actividad que comenzó mucho después, cuando en el año 2000 se decidió que, dentro de la evaluación institucional, la CNE debía analizar la gestión de las universidades. Dentro de esta dimensión, uno de los aspectos a ser evaluados ha sido la política contractual. Lo que examina la CNE es si hay coherencia entre la autoevaluación realizada por la universidad

7. En estos circuitos, las universidades establecen los requisitos de admisión, la duración y el contenido de los cursos, el nombre del grado y del título obtenido, y el nivel de los aranceles correspondientes.

y lo que ella plantea en el contrato. Esta metodología ya es bien conocida y pública.⁸ Todo el campo de la actividad del establecimiento es evaluable, constituyendo la política contractual sólo un aspecto, ciertamente importante pero parcial, de esa actividad. El CNE se dedica a apreciar la política y la estrategia de desarrollo de los establecimientos, a identificar sus metas para el futuro, las elecciones que realizan, los proyectos que desarrollan, los factores que inciden en su éxito, las causas de sus dificultades y de sus eventuales fracasos.⁹

Otro actor de la política de evaluación de la calidad universitaria, y que tiene también intervención activa en la política contractual, es la Misión Científica, Técnica y Pedagógica (MSTP). Ésta tiene a su cargo la evaluación experta y el análisis prospectivo en los distintos campos disciplinarios. Está constituida por docentes-investigadores activos en las universidades que se dedican en tiempo parcial a la actividad de la Misión. Se organiza en diez departamentos con directores científicos encargados de cada área, los cuales, a su vez, tienen un banco de 1.300 expertos evaluadores.¹⁰

La asignación de fondos a las instituciones de educación superior

La asignación de recursos (tanto de personal como financieros) para la mayoría de las instituciones universitarias se realiza a través de un modelo basado en los insumos organizacionales (modelo S.AN.RE.MO). La base del cálculo es el número de estudiantes inscriptos, y se toman en cuenta todos los programas, categorizados según una grilla que sirve como dispositivo de ponderación. El nivel y el tipo de programa determinan el peso relativo de cada

8. Su consulta es posible en el sitio de la CNE en Internet: <http://www.cne-evaluation.fr>

9. Entrevista con Annick Rey, Adjointe au Délégué Général, CNE, 8 de junio de 2004.

10. Cada año se cambian un tercio de los evaluadores. Para proyectos internacionales, se utilizan también expertos extranjeros. Cada proyecto se envía a dos evaluadores. Intervienen en la asistencia en una fase pre-contractual y visitan las universidades. Hay cuatro misiones de evaluación:

1) Laboratorios: se los evalúa cada cuatro años. Si pertenecen al CNRS (Consejo Nacional de la Investigación Científica) se hacen dos evaluaciones conjuntas: primero la realiza el CNRS, y la MSTP lleva adelante una evaluación complementaria. Como resultado, se clasifican los laboratorios en A, B, C y D. Si son D, se los cierra. Los cuatro años coinciden con la realización de los contratos cuadrinales.

2) Docencia: se evalúan los proyectos de L-M-D (Licenciatura-Maestría-Doctorado).

3) Escuelas doctorales: se evalúan las becas doctorales; se otorgan fondos por tres años según la calidad de los proyectos de tesis y del candidato. Se les dan 1.400 euros anuales a cada becario.

4) Docentes-investigadores: si los profesores tienen buena calidad científica, pueden obtener un premio por encima del salario en concepto de mayor productividad. El premio se otorga cada cuatro años y cada año se evalúa al 25% de los docentes.

Además de estas cuatro tareas, la MSTP tiene a su cargo realizar acciones internacionales y programas de intercambio (Entrevista con Marc Tardy, Ministère de la Recherche, 9 de junio de 2004).

componente. La matrícula estudiantil se pondera de acuerdo con esa grilla y así se determina la cantidad teórica de docentes que va a necesitar la institución. A partir de allí, la distribución de los recursos financieros se calcula sobre la base de cuatro criterios: la necesidad de horas docentes adicionales, el tipo de función pedagógica (técnica o general), la cantidad de superficie cubierta y la compensación para el personal no académico de apoyo. Los aranceles pagados por los estudiantes se restan del aporte público así calculado. El resultado de todo ello se corrige a partir de una evaluación del balance de recursos disponibles, los contratos firmados y circunstancias particulares (Kaiser, 2001).¹¹

El Estado es el principal encargado de la inversión en infraestructura para la enseñanza superior. A partir de las necesidades declaradas por las universidades en sus proyectos de inversión, el Estado financia las edificaciones, las extensiones y el equipamiento de éstas. A partir de 1989, este esfuerzo comienza a ser compartido con las autoridades territoriales.

Sólo una parte de los recursos destinados a la enseñanza superior va directamente a las instituciones educativas. Las universidades reciben poco más de 20% del presupuesto para su administración; el resto es manejado directamente por el Estado. El monto disponible para los contratos representa un tercio de los fondos que el Estado otorga a las universidades en forma directa. En el año 2002, se invirtieron en contratos-programa un total de 519 millones de euros, la mitad de los cuales se destinaron a la actividad de investigación (véase Cuadro 3).

Cuadro 3

Fondos destinados a la política de contractualización en Francia, 2001-2002 (en millones de euros y en %)

	Año 2002	Año 2001
Inversión total por contratos	519	513
En investigación	246	260
En patrimonio	101	93
En funcionamiento	172	160

Para 201 establecimientos distribuidos en 4 series

11. Las instituciones privadas de educación superior pueden recibir fondos públicos si se encuentran reconocidas por el Estado, y el monto de tal subsidio viene determinado por un contrato celebrado entre ambas partes.

Participación de los contratos en los fondos institucionales

	Año 2002	Año 2001
Inversión total por contratos	31,59%	31,23%
En investigación	70,27%	69,63%
En patrimonio	38,59%	38,72%
En funcionamiento	15,79%	15,77%

Fuente: Gerand y Méry (2004)

A continuación, nos ocuparemos en detalle de esta política contractual.

La política de contractualización

La figura del contrato entre las universidades y el Estado recibió reconocimiento legal con la ley de 1984, y tiene su antecedente en el primer contrato firmado, en 1983, en el campo de la investigación. Su aplicación recién comenzaría firmemente en 1989, cuando se generaliza a todos los aspectos de la vida de los establecimientos, difundiéndose progresivamente también al conjunto de las instituciones de educación superior.

Más allá de constituir un procedimiento de asignación de fondos del Estado a las universidades, los franceses entienden la contractualización como una política que asienta sobre nuevas bases la relación entre el Estado y los establecimientos. Para la institución de educación superior, es una oportunidad de establecer prioridades en función de la definición de planes estratégicos, y para el Estado implica la introducción de un nuevo modo de pilotaje de la política de educación superior, apoyado en la autonomía y la responsabilidad de cada establecimiento. El contrato, que sella el acuerdo entre la institución y el Estado, permite situar esta relación en un marco plurianual, favoreciendo la definición de políticas de mediano plazo y orientando las decisiones anuales de la administración estatal.

A partir de 1993, se puso en marcha un proceso de contrato único, asociando en éste las actividades de enseñanza, investigación y las otras acciones universitarias. En términos más específicos, los contratos han buscado: a) articular los proyectos de los establecimientos con el esquema nacional de políticas de oferta académica, investigación y promoción del ámbito territorial;¹² b) desarrollar una

12. En los años noventa, el gobierno francés inició una política de promoción de polos universitarios regionales. El polo tiene estatus jurídico propio y lo integran los establecimientos de la región. Se realizaron contratos específicamente con el polo y con cada establecimiento por separado. Cada polo tiene su carácter peculiar. Un problema que se presenta es que las universidades tienen muchas dificultades para integrarse territorialmente.

gestión de recursos humanos articulada con los objetivos pedagógicos y científicos, y atenta al desarrollo de nuevas funciones dentro de los establecimientos; c) ordenar la gestión del patrimonio; d) construir un sistema de indicadores; e) conducir la modernización de la gestión; f) elaborar un modo de asignación de los recursos más cualitativo (frente al modelo de San Remo ya en uso) (Saint-Gerand y Méry, 2004).

A fin de analizar en detalle esta experiencia de contractualización, a continuación examinaremos quiénes intervienen en la formulación de los contratos-programa, cómo se realiza la convocatoria nacional para la política contractual, los pasos que demanda todo el proceso y los impactos alcanzados hasta el momento.

Actores y formulación de la política de contractualización

Los tres actores más importantes en la política de contractualización son los funcionarios de la Dirección de Educación Superior (DES) en el Ministerio de Educación, el presidente y su equipo en el plano de la universidad y, como agentes mediadores de la política contractual, los consejeros de establecimiento. Estos últimos son profesores universitarios a cargo de llevar adelante la negociación, cuyo puesto docente sigue estando solventado por la universidad aun cuando ésta le otorgue una licencia temporal en el ejercicio de su actividad de enseñanza e investigación. Para evitar juicios parciales, el consejero de establecimiento tiene a su cargo la negociación con una región distinta de aquella a la cual pertenece su establecimiento. Su función principal es establecer la comunicación entre el Ministerio y el presidente de la universidad y ayudar a redactar los distintos borradores del contrato. En el marco de esta negociación, el consejero de establecimiento tiene un papel central: aconseja a los establecimientos en la elaboración de sus proyectos, es portador del saber experto y de las expectativas de las direcciones del Ministerio de Educación que intervienen en el contrato y organiza la negociación del contrato único estimulando las concertaciones necesarias. Es, en definitiva, quien tiene a su cargo la tarea de alinear los objetivos del Estado y de las universidades.

En el ámbito del Ministerio, la política contractual está a cargo de la Dirección de la Enseñanza Superior y, dentro de ella, de la Subdirección de la Política Contractual. De esta Subdirección dependen cinco consejeros de establecimiento, uno por cada división territorial de la política contractual, quienes coordinan la formulación de los contratos según regiones. En la discusión y negociación del contrato también participan las otras Subdirecciones de la DES: vida de los estudiantes y formación, certificaciones superiores y doctorado, biblioteca y documentación, gestión y recursos y patrimonio. También inter-

vienen la Misión Científica, Técnica y Pedagógica y la Misión de Relaciones Internacionales. En suma, es la labor de un equipo numeroso y altamente capacitado en las distintas áreas de funcionamiento del establecimiento.

En el plano de la universidad, intervienen centralmente el presidente y el equipo que él decida conformar para la formulación del contrato. En una conferencia del entonces ministro de Educación de Francia, éste señalaba que el proyecto debía afirmar una ambición, “la ambición del establecimiento”, subrayando la importancia de que expresara el consenso logrado internamente y no la mera yuxtaposición de proyectos de unos y otros (MENRT, 1998). Si bien éste es el objetivo del gobierno universitario, como se aprecia en algunos estudios realizados sobre la experiencia contractual, el que se logre depende del estilo de gestión del presidente y del grado en que pueda involucrar a los distintos actores de la universidad. Al respecto, Lipiansky y Musselin (1995) señalan que un proceso consultivo intenso dentro de las instancias de gobierno lleva a que se desarrollen capacidades para trabajar en conjunto. Empero, la presencia de la instancia contractual sola no alcanza para llegar a ese desarrollo conjunto: es necesario contar con mecanismos de participación y de información.

En una circular del 22 de mayo de 1998, el gobierno brinda orientaciones muy generales sobre la política contractual, las cuales apuntan fundamentalmente a señalar que ésta debe sustentarse en el diseño previo de un plan estratégico. En tal sentido se señala que el proyecto institucional surge de un análisis de las fortalezas y debilidades de las instituciones de educación superior, de la evaluación de su ambiente (regional, nacional, internacional) y de considerar las oportunidades y amenazas que oportunamente pueden llegar a confrontar. En otras palabras, en el proyecto institucional el establecimiento define su plan estratégico, en el cual se proponen las grandes líneas de fuerza de la evolución que preconiza y los medios para remediar las debilidades constatadas. Este proyecto institucional se fundamenta, además, en el contrato precedente, en las diversas previsiones disponibles (especialmente de acuerdo con la proyección de la matrícula) y en la evolución del contexto en el cual opera el establecimiento. Tiene también en cuenta las evaluaciones internas o externas llevadas a cabo hasta ese momento. Se entiende en tal sentido que la política contractual y la evaluación de la calidad son procesos indisolubles. Se destaca que la reflexión del establecimiento se ve facilitada por el trabajo de la Dirección de Evaluación y Prospectiva, la cual ha establecido indicadores compartidos que permiten a cada establecimiento situarse en su contexto regional y nacional y compararse con los demás.

Este documento con las orientaciones ministeriales también subraya que “los proyectos de establecimiento se apoyarán en los polos europeos para afirmar prioridades comunes para una política local entre los establecimientos y las colectividades involucradas. De forma general, la reflexión prospectiva debe

permitir el desarrollo de cooperaciones interuniversitarias en los sitios (polos, servicios interuniversitarios) o en redes temáticas”.

Los ejes estructurantes de las actividades se expresan en la definición de un número limitado de objetivos, en combinación con los indicadores que permiten evaluarlos. El establecimiento propone, entonces, los criterios para analizar la eficacia de su acción: ningún eje puede ser seleccionado sin un dispositivo de evaluación propuesto. Toda esta labor debe conducir a la redacción de un texto estratégico de síntesis,¹³ que cubre el conjunto de campos de acción, fijando las grandes metas y precisando los objetivos que se propone alcanzar tras los cuatro años de duración del contrato. Cualquiera que sea el tipo de establecimiento o de organismo (universidad, INP, IUFM, escuela, polo europeo) y sin importar los campos de acción y los componentes implicados, este texto servirá de marco de referencia único para la negociación contractual. Los debates especializados que tendrán lugar en el curso de esta negociación con las diversas direcciones del Ministerio deberán apoyarse en el texto estratégico de síntesis, aportando las informaciones complementarias que sean necesarias.

Atendiendo a algunas críticas realizadas a la implementación pasada de los contratos-programa,¹⁴ esta circular señala también que “el proyecto del establecimiento no es una colección discordante de acciones específicas que requieren financiamiento. Por el contrario, a través de su proyecto, el establecimiento:

- propone estrategias;
- se dota de herramientas y de una organización adaptada;
- moviliza al conjunto de recursos para lograr los objetivos que se fija;
- reivindica la asociación con el Estado”.

También se especifica bajo qué condiciones no será acordado tal contrato:

“... podemos encontrarnos con el caso donde un acuerdo no pueda ser realizado. Podemos constatar la imposibilidad de lograrlo, por ejemplo, cuando el Estado estima que la reflexión estratégica es insuficiente, que los compromisos del establecimiento asumidos en el contrato precedente no han sido respetados, cuando el establecimiento rechaza las demandas que el Ministerio considera como decisivas de acuerdo con la política nacional o cuando el establecimiento estima que los esfuerzos que propone no son lo suficientemente

13. Ver un ejemplo de texto estratégico de síntesis en el Anexo I donde se desarrolla el Contrato cuatrienal de desarrollo de la Universidad de Borgoña 2003-2006.

14. Ver al respecto Musselin (1997).

apoyados/sostenibles. En ese caso, los diversos servicios del Ministerio, cada uno con las reglas propias de su campo de acción, no podrán asignar cada año al establecimiento más que una dotación que asegure el funcionamiento de base del servicio público de educación superior y de investigación.”

Las etapas de la negociación

Se pueden señalar las siguientes etapas de una agenda teórica de negociación contractual para un contrato cuya vigencia sería a partir del año “n” (Saint-Gerand y Méry, 2004):

Marzo del año n-2: circular de lanzamiento

La política de contractualización se inicia con una circular del Ministerio. En la circular de la Dirección de Enseñanza Superior cuyo propósito es poner en marcha la campaña de contratación de la serie C (2005-2008),¹⁵ se establece como objetivo del gobierno para los establecimientos educativos participantes “la entrada en el esquema Licenciatura-Maestría-Doctorado (LMD)”. El nuevo esquema de carreras y titulaciones, lanzado en 2002, supone homogeneizar el sistema francés con la normativa de la Europa comunitaria.¹⁶ Al respecto se señala que la “negociación contractual” constituye el ámbito adecuado para definir, respecto de los establecimientos participantes, “la política de investigación y las grandes orientaciones que estructuran su oferta de formación, el calendario previsto para la implementación del LMD, las grandes áreas seleccionadas, su vinculación con los equipos de investigación del establecimiento y con sus campos de competencia propios”. A este objetivo concurren dos tipos de actividades: a) la verificación de la coherencia entre la política científica declarada por la institución y los medios dispuestos para desarrollarla; b) el examen del carácter complementario y coherente de la oferta de formación superior en el nivel regional, de manera de asegurar un “desarrollo regional concertado que se inscriba en una perspectiva internacional”.

15. MEN (2003b). Véase en el Anexo I la lista de establecimientos que participan de esta última convocatoria.

16. También se propone “la plena vigencia del cronograma aprobado en la serie B (2004-2007)”. La idea es llegar con los contratos firmados antes del inicio del nuevo período cuatrienal, de manera de evitar el desfase temporal entre la aprobación del contrato y el desarrollo del proyecto. En este sentido, se retoma la experiencia de las series 2003 y 2004, que fueron efectuadas casi simultáneamente durante un mismo año, y se intenta que la convocatoria 2005 cumpla de manera pautada con los distintos plazos establecidos en el nuevo cronograma, caracterizado como “garantía de credibilidad de la política adoptada”.

La elaboración de los proyectos institucionales sirve para definir prioridades y establecer los principales ejes de desarrollo académico, que surgen tanto del debate interno como de los acuerdos celebrados “con los otros establecimientos de enseñanza superior y los organismos de investigación presentes en la región” en materia de investigación y de enseñanza. A su vez, los proyectos institucionales suponen realizar una reflexión conjunta (entre los establecimientos y las autoridades ministeriales) acerca de la utilización de los recursos necesarios para el desarrollo de las acciones involucradas en ellos.

Por otro lado, se vincula la “creciente autonomía de las universidades”, implicada en la elaboración de los proyectos institucionales (en tanto suponen una mayor posibilidad de “definir e instrumentar proyectos de investigación y de formación”), con la necesidad de implementar “una evaluación independiente” como parte del proceso contractual. Esta evaluación responde a dos objetivos específicos:

a) *Insertar la formación superior francesa dentro del contexto europeo.* A partir de la definición de un “espacio europeo de la enseñanza superior”, resulta necesario que la evaluación garantice tanto la validez nacional de los diplomas como su calificación internacional. En este sentido, la circular del 14 de noviembre de 2002, sobre la implementación del ya mencionado esquema LMD, fija los criterios de evaluación adoptados por el ministerio: a) claridad en los objetivos y en la estructura de la institución; b) calidad científica y pedagógica; c) coherencia interna (en lo institucional, respecto de la oferta de formación y de los equipos científicos) y externa (en lo regional, respecto de la región geográfica o red universitaria más próxima).

b) *Desarrollar un examen interno de cada institución.* Tanto el balance del proyecto precedente como el nuevo proyecto institucional deben evaluarse a partir de indicadores cualitativos y cuantitativos, y discutirse durante la negociación del contrato. El objetivo implícito es que las instituciones analicen su estado interno y lleguen a conocer sus fortalezas y debilidades, el grado de cumplimiento de los objetivos pautados originalmente y la adecuación de los medios disponibles para llegar a ellos.

Comienzo diciembre del año n-2: balance del contrato precedente y elaboración del proyecto del establecimiento

Tras esta circular elaborada por el Ministerio, la universidad reflexiona sobre las estrategias que desea llevar adelante y ello culmina con la elaboración, por parte del establecimiento, del proyecto institucional. En esta etapa, el

Ministerio no interviene oficialmente. El consejero de establecimiento puede discutir el proyecto con la universidad para aconsejarla en sus elecciones, pero es a título personal, no en tanto representante del Ministerio. Finalmente, la universidad envía su proyecto al Ministerio, que comienza a analizarlo.

Aquí se incluyen todos los componentes del proyecto institucional pasado: el texto estratégico de síntesis y sus distintos anexos (las estrategias de investigación y formación respaldadas por el capital científico del establecimiento, las relaciones internacionales, la vida estudiantil, la documentación, las tecnologías de la información y de la comunicación, la política de gestión de los recursos humanos y el patrimonio). Asimismo, se incluyen las solicitudes de asociación o de reconocimiento que atañen a las unidades de investigación y a los programas de formación. El Ministerio ha desarrollado un “Manual de Procedimientos para la convocatoria C”, donde se brindan una serie de orientaciones para la elaboración del contrato.¹⁷

Durante la primera instancia de análisis de lo evaluado y proyectado por cada establecimiento, participan todos los niveles ministeriales, proceso en el que adquieren particular valor las evaluaciones de la Misión Científica, Técnica y Pedagógica (MSTP).

Diciembre del año n-2 y enero del año n-1: visitas “privadas”

Miembros del equipo de la Dirección de Educación Superior del Ministerio realizan visitas individuales a los establecimientos con el fin de aclarar algunos aspectos y reunir más información sobre ciertos temas.

Enero-abril del año n-1: reuniones interdirecciones

Se reúnen las diferentes oficinas del Ministerio con el consejero del establecimiento y entre todos analizan la presentación realizada por la universidad. Están presentes un funcionario del Ministerio encargado de redactar el informe y los representantes de las distintas áreas (formación, vida estudiantil, investigación, gestión de recursos humanos, doctorado, patrimonio, documentación, NTIs, etc.).¹⁸ La reunión comienza con un relato del consejero de establecimiento en el que se describe la universidad (el número de estudiantes, la oferta académica, el perfil institucional). Una vez finalizado, cada sector analiza la situación particular de la universidad en su campo respectivo. Los comentarios apuntan a señalar en qué medida la universidad da cuenta del balance del contrato en su área y a la consistencia del pedido que realiza en función de su proyecto institucional. Por otra parte, cada uno tiene que formular preguntas

17. Véase una síntesis del contenido de este Manual en el Anexo I.

18. En la reunión a la cual asistimos, se hallaban presentes aproximadamente quince personas.

para orientar una misión oficial de visita al establecimiento y las remiten a la persona encargada de redactar el informe.

Abril-junio del año n-1: pericias de las unidades de investigación, visitas ministeriales

Las distintas direcciones ministeriales involucradas en la negociación de los contratos, así como la MSTP, participan del debate con cada establecimiento acerca de su estrategia global y realizan observaciones sobre ciertos aspectos del borrador del contrato. En esta nueva instancia de negociación, la universidad acepta renunciar a algunos pedidos de fondos realizados en el proyecto institucional y se va conformando el primer borrador del contrato. Visitan el establecimiento unas veinte o treinta personas.

Junio-octubre del año n-1: redacción del contrato

El Ministerio prepara el proyecto final del contrato. Esta tarea suele estar en manos de los consejeros de establecimiento.

Octubre-diciembre del año n-1: negociación financiera

En esta reunión suelen estar presentes el presidente de la universidad y los colaboradores que éste disponga, el consejero de establecimiento, el funcionario a cargo de la Subdirección de la política contractual y otros representantes de las distintas oficinas del Ministerio involucradas en la política de contractualización. Comienza exponiendo el presidente de la universidad, quien brinda información que apoye los objetivos declarados en el contrato, las actividades previstas y especialmente los montos de financiamiento solicitados para ello. Tras escuchar a la universidad, los representantes del gobierno señalan con qué aspectos del contrato están de acuerdo y dan a conocer los límites en el presupuesto a financiar en cada una de las actividades propuestas.¹⁹ Estos montos que se discuten en la reunión ya fueron acordados en la reunión interdirecciones de la prenegociación y en contactos previos con la universidad. Por lo tanto, en este encuentro no hay grandes sorpresas.

Diciembre del año n-1: firma del contrato que comenzará en el año n

Con esta última etapa se cierra el proceso de contractualización que, como puede apreciarse, ha insumido un año de negociación, durante el cual participan numerosos actores y se desarrollan diversas instancias de trabajo grupal

19. En la reunión a la cual asistimos, como el promedio de la partida otorgada en la última convocatoria era un 10% superior al período anterior, aquellas universidades que recibían un 10% o más estaban mejorando su posición relativa; ello significaba que habían realizado un buen proyecto y que el balance del cumplimiento del anterior era también adecuado.

y encuentros entre los funcionarios del Ministerio, el consejero de establecimientos y las instituciones de educación superior.

Lecciones de la experiencia de contractualización francesa

En palabras de Armand Frémont, presidente de una universidad francesa y a cargo de la elaboración de un análisis de los resultados de la política de contractualización, “la política contractual es un éxito” (Frémont, 2004). Ello lo demuestra la adhesión que ésta ha recibido de los sucesivos ministros de Educación, de la administración del Ministerio, de los presidentes y de los equipos de dirección de las universidades. La continuidad por más de una década de la política de financiamiento por contratos-programa puede ser tomada también como un indicador favorable.

Los impactos positivos de la política de contractualización se focalizan en tres aspectos: la relación de las instituciones de educación superior con el gobierno, el fortalecimiento de la capacidad institucional y la producción de información.

Relación Estado-establecimiento

El contrato ha fomentado la capacidad de diálogo permanente entre ambas partes, sellado luego en un compromiso mutuo durante cuatro años. Permitió, además, reforzar la capacidad de coordinación por parte del Ministerio, siguiendo la teoría del agente y el principal, que señala que, en un contexto de información limitada, aquellos que poseen el poder formal de decisión deben delegarlo en aquellos agentes mejor informados²⁰ (Chevallier, 1998). Por otra parte, el centralizar la actividad de negociación en un solo instrumento evitó que las autoridades universitarias realizaran actividades de *lobby* en distintas oficinas públicas de París (política de “ventanillas múltiples” o “*des guichets*”) y favoreció el diálogo entre las autoridades universitarias y los expertos profesionales del gobierno.

La política de contratos supuso además desarrollar algunas innovaciones respecto de otras políticas de incentivos. En primer lugar, el marco definido por el Ministerio es flexible, de manera que el ámbito de iniciativas propuestas por las universidades es más amplio (la universidad ejerce una mayor autonomía). En

20. En esta situación de información asimétrica, el agente (la universidad) cuenta con información sobre el real funcionamiento de la organización que el principal (el Estado) no posee.

segundo lugar, se trata de proyectos sometidos a discusiones internas y que debieron sortear diversas pruebas sucesivas, de modo que el contenido del contrato no resulta de la mera yuxtaposición de iniciativas individuales (aun cuando no sea el contrato de toda la universidad, es el contrato de la universidad y no el de las individualidades que se encuentran dentro de ella) (Lipiansky y Musselin, 1995).

Fortalecimiento de las capacidades institucionales

A decir de Frémont (2004): “La política contractual reforzó las universidades como instituciones, reforzó la responsabilidad y la autoridad de los presidentes de las universidades en el seno de sus establecimientos y contribuyó a la promoción de la Conferencia de los Presidentes de Universidades (CPU)”. Como los fondos se otorgan a la universidad y, en particular, al gobierno del establecimiento (los presidentes y su equipo), ello le aporta a éste mayor poder en la definición de políticas institucionales y en el control de la gestión.

El contrato facilitó a las universidades una mejor percepción de su autonomía y de la responsabilidad que su ejercicio conlleva (Chevallier, 1998). Se aprendió lentamente a valorar la cultura del establecimiento y se observaron cambios en las actitudes de los universitarios, en el sentido de tomar conciencia de las desigualdades y las necesidades de reequilibrar y redistribuir. Al tornarse más transparente la situación de la universidad, se revelan las diferencias derivadas de las decisiones tomadas en el pasado y se facilita la justificación de medidas compensatorias (Lipiansky y Musselin, 1995).

Producción de información

El contrato-programa constituye una herramienta gerencial que fomenta la planificación en la asignación interna de los recursos y la producción de información para la construcción y el seguimiento de los indicadores. Por otra parte, en el contexto del contrato, las universidades tuvieron menor renuencia a brindar información sobre su funcionamiento (Musselin, 1997).

El Ministerio creó, además, la Dirección de Prospectiva y Evaluación, y aplica periódicamente una encuesta a fin de recabar información sobre las universidades. Ello le permitió elaborar una “tabla de control” con 77 indicadores, lo cual facilita la labor de evaluación de los contratos precedentes y la discusión en los procesos de negociación con las universidades.

Más allá de sus muchas virtudes, la política contractual presenta algunas debilidades que sus principales actores tratan de ir solucionando progresivamente.

En primer lugar, al menos en las primeras etapas, existieron problemas para canalizar las conductas individuales en una acción colectiva; ello se manifestó en la fase de diseño de los proyectos. Los presidentes, decanos y otras autoridades administrativas vieron en estos contratos la posibilidad de obtener recursos y por lo tanto se movilaron tras este objetivo; sin embargo, perdieron de vista el aprovechamiento de la oportunidad que éste brindaba para redefinir la misión, establecer prioridades y dar lugar a una gestión diferente. Sobre la base de un estudio centrado en tres universidades, Musselin (1997) señala que, en muchos casos, la realización del contrato ha sido el producto de una reflexión aislada del presidente de una universidad y de su equipo. Según esta autora, la falta de concreción de una acción colectiva también fue clara al momento de la implementación. Después de la firma de los contratos, no siempre éstos tuvieron éxito en poner en funcionamiento mecanismos para producir la nueva información demandada por el proyecto institucional. Por otro lado, observa la necesidad de nuevas habilidades en aquellos funcionarios del Estado a cargo del manejo de la educación superior. La autora destaca que en algunas universidades, el contrato es “invisible” en el nivel de las unidades académicas de investigación y formación. De modo semejante se manifiesta Fremond (2004), al señalar que el conocimiento de la política contractual no es compartido por la mayor parte de los docentes y de los estudiantes universitarios, a lo cual agrega que es grande el riesgo de ver aparecer un hiato entre un equipo profesional, especialista en la política contractual, y la base que conforman los universitarios, con una actitud más o menos indiferente. Ello se da particularmente en aquellos ámbitos de decisión donde la lógica disciplinaria tiene un papel fundamental, tal como la creación de nuevos programas de estudio. En estos casos, la lógica del establecimiento no siempre logra sobreponerse a la lógica disciplinaria (Kletz y Pallez, 2001).

En segundo lugar, es débil todavía el proceso de evaluación (normalmente, ello se da recién cuando se negocia el nuevo contrato), y no se produce un seguimiento apropiado a lo largo de los cuatro años. Además, existen muchos procedimientos de evaluación no coordinados: el que realiza el CNE, el llevado a cabo por la Inspección General de la Administración de la Educación Nacional y la Investigación,²¹ la evaluación académica a cargo de la Misión Científica, Técnica y Pedagógica, y el procedimiento a cargo del equipo de la Secretaría de Educación Superior al momento de evaluar lo realizado en el contrato precedente.²²

21. Controla la regularidad de los actos, la legalidad, y también incluye algunos elementos de evaluación de la calidad. Este organismo está compuesto por profesores y administrativos. Sus informes no son públicos.

22. Por otra parte, cuando en sus primeras etapas no existía un sistema de indicadores para evaluar el cumplimiento del contrato, se fiscalizaba el grado de cumplimiento en términos de auditoría. Tal como ya señalamos, en los años 1986-1987, el Ministerio transformó la Oficina de Estadística en la Dirección de Evaluación y Prospectiva.

En tercer lugar, Frémont señala que los contratos deben reconocer más claramente el rol de las colectividades territoriales; en otras palabras, deben estar mejor coordinados con el plan regional.

Finalmente, Musselin advierte sobre el problema que puede ocasionar la rotación de las autoridades ministeriales y de los presidentes. Si bien esto resulta muy atendible, la persistencia de la política por más de diez años permite concluir que la contractualización se ha ido consolidando como una política de Estado, superando las lógicas rotaciones de los equipos de gobierno de las universidades y del Ministerio.

CAPÍTULO 2

Contratos ligados a un plan estratégico: el caso de Cataluña

El sistema universitario de Cataluña introdujo por primera vez los contratos-programa en 1997 por iniciativa de la Universidad Politécnica de Cataluña. Tras haber alcanzado consenso en el diseño de un plan estratégico para la institución, las autoridades universitarias acercaron al gobierno la propuesta de concretar un contrato destinado a la mejora de la calidad de la universidad. Después de esta experiencia exitosa, y de otras individuales que le siguieron, a comienzos de 2001 se resolvió generalizar este procedimiento de asignación de fondos al conjunto del sistema universitario público catalán.²³ Previo al análisis específico de esta experiencia, realizaremos una breve descripción de la dimensión del sistema de educación superior español y la inversión que realiza en educación superior, el grado de autonomía-control y la gestión universitaria, así como de la situación particular de la comunidad de Cataluña en dicho sistema.

Dimensión del sector y recursos financieros

El sistema de educación superior español está compuesto por 48 universidades públicas y 20 privadas, siendo la matrícula de grado (primero y segundo ciclo) cercana al millón y medio de estudiantes y mayoritariamente pública (91%). Dentro de este sistema, Cataluña participa con un total de 7 universidades públicas y 4 privadas, y poco más de 221 mil estudiantes. De ellos, un 77% se encuentra en el sector público (véase Cuadro 4).

23. Con anterioridad a este procedimiento, los fondos asignados a las universidades se basaban en el número de estudiantes atendidos y en planes de inversión plurianual (Vilalta, 2001).

Cuadro 4

Sistema universitario de Cataluña y matrícula universitaria de España, 2003-2004

Universidades	Matrícula^a
Universidad de Barcelona	56.017
Universidad Autónoma de Barcelona	37.272
Universidad Politécnica de Cataluña	33.408
Universidad Pompeu Fabra	8.216
Universidad de Lleida	8.830
Universidad de Girona	13.755
Universidad Rovira i Virgili	12.485
Universidad Ramon Llull ^b	11.984
Universitat Oberta de Catalunya ^b	33.423
Universidad de Vic ^b	3.782
Universidad Internacional de Cataluña ^b	2.204
<i>Total universidades públicas Cataluña</i>	<i>169.983</i>
<i>Total universidades privadas Cataluña</i>	<i>51.393</i>
Total universidades Cataluña	221.376
<i>Total universidades públicas España</i>	<i>1.349.248</i>
<i>Total universidades privadas España</i>	<i>132.794</i>
Total universidades España	1.482.042

a. Primero y segundo ciclo (títulos de diploma a los dos años, y de licenciado, ingeniero, etc., tras concluir el segundo ciclo).

b. Universidad privada.

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia de España (www.mec.es)

En la última década, el gasto público universitario creció en términos de su relación con el PBI, especialmente entre principios y mediados de los años noventa, manteniéndose constante a partir de entonces, pero con aumentos que fueron acompañando el ritmo de crecimiento de la economía (véase Cuadro 5). En Cataluña, se destina una mayor proporción del PBI a educación universitaria si se lo mide según el PBI de España: 1,28% en el año 2000.

Cuadro 5

Gasto público universitario en España, 1992-2001 (en millones de euros y en %)

Gasto	1992	1995	1998	2001
Total	3.084	3.845	4.836	6.030
% PIB	0,80%	0,90%	0,90%	0,90%

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia de España (www.mec.es)

El gasto universitario adquiere una dimensión de mayor relevancia si tenemos presente, además, que el número de alumnos matriculados ha ido descendiendo en este lapso por motivos demográficos.²⁴ Cabe por lo tanto interpretar que se trata de un sistema con recursos financieros que fueron aumentando más allá del crecimiento de la matrícula. En el caso de Cataluña, el gasto por estudiante de educación superior en dólares PPP era, en 1998, de 7.246, bastante por encima de los 5.038 que le correspondía en promedio a España (DURSI, 2002).

Un nivel de matrícula estacionaria –o incluso declinante– y de recursos públicos en expansión colabora en crear condiciones iniciales apropiadas para celebrar contratos de mejora de la calidad de la enseñanza universitaria.

Autonomía y control

A partir de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983, las universidades fueron adquiriendo un mayor grado de autonomía, incorporando además formas de autoridad colegiada en reemplazo de la coordinación burocrática imperante hasta ese momento. Simultáneamente, se traspasaron las instituciones desde la jurisdicción central hasta las regiones autónomas.

Si bien la Constitución reconoce el carácter autónomo de las universidades españolas, la legislación que acompañó la reforma también remarcó que éstas debían gobernarse de acuerdo con las regulaciones del gobierno central y de las autonomías regionales. En particular, en función de la Ley Orgánica de diciembre de 2001 y de la Ley de universidades de Cataluña de febrero de 2003,

24. Resta, de todos modos, escolarizar una proporción importante de los jóvenes, ya que la tasa neta de escolarización universitaria (primero y segundo ciclo) en España en el período 2003-2004, para el grupo de 18 a 24 años, es 23,13% (Ministerio de Educación y Ciencia, *www.mec.es*).

es posible reconocer grados diversos de autonomía y control del gobierno de las comunidades autónomas en las dimensiones antes señaladas: el gobierno, los asuntos académicos y la gestión.

Gobierno

Las universidades públicas españolas eligen libremente a sus autoridades, pero lo hacen siguiendo el procedimiento electivo marcado por la ley y teniendo como mínimo los órganos colegiados y ejecutivos establecidos también en este marco regulatorio. Entre las principales innovaciones en esta materia, cabe destacar la inclusión de “consejos sociales” y la figura del “gerente”. El consejo social es el órgano de participación de la sociedad en el gobierno universitario. Entre otros aspectos, está encargado de aprobar el presupuesto y la planificación plurianual de la universidad y de supervisar la gestión económica y el rendimiento de los servicios que en éstas se brindan. Cumple también el papel de establecer relaciones con la comunidad local a fin de obtener fondos para la universidad. El gerente es nombrado directamente por el rector, con acuerdo del consejo social, y está encargado de la gestión de los servicios administrativos y económicos, no pudiendo ejercer como docente en la universidad en la cual ejerce esta función gerencial.

En el caso de la comunidad de Cataluña, la ley establece que el Consejo Social estará integrado por quince miembros: nueve personas representativas de la sociedad catalana, nombradas por el Parlamento de Cataluña, el gobierno de la Generalitat y las organizaciones sindicales y empresarias, y seis miembros del consejo de gobierno de la universidad. De ello se sigue que en este organismo el “afuera” tiene mayor peso que la comunidad universitaria.

Otro órgano creado en el marco de la legislación es el Consejo Interuniversitario, cuya misión es ser órgano de coordinación del sistema universitario en cada una de las comunidades. Cumple también en éstas funciones de consulta y de asesoramiento de los gobiernos.

Asuntos académicos

Las universidades españolas pueden brindar títulos oficiales y títulos propios. En el primer caso, deben ser homologados por el gobierno. Corresponde al departamento del gobierno competente en materia de universidad emitir un informe de los planes de estudio, a petición del rector y con carácter previo a la homologación del título. Este informe debe verificar la viabilidad económica

del plan de estudio y su adecuación a los requisitos básicos y a los que establece la ley de universidades. Por su parte, la Agencia de la Calidad evalúa las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales y propios que crean las universidades. Por lo tanto, si bien las universidades tienen autonomía en el diseño de los planes de estudio, en el caso de los títulos oficiales deben respetar ciertas condiciones establecidas por la regulación oficial y obtener la homologación correspondiente. Tienen, por el contrario, mayor libertad en el caso de los títulos propios.

La admisión de los estudiantes también queda en manos de cada universidad. Sin embargo, existe una tradición de coordinación de las pruebas de admisión y de planificación de las vacantes en el plano regional. Así, por ejemplo, en la Ley de Universidades de Cataluña se establece que las universidades pueden coordinarse para ofrecer mecanismos comunes de acceso, los cuales deben tener en cuenta la oferta de plazas disponibles, valorar únicamente el mérito y la capacidad, y ser transparentes y objetivos.

Gestión

La gestión de los recursos humanos queda en manos de las universidades. No obstante, éstas deben respetar el marco regulatorio que el gobierno establece para los funcionarios públicos, cuando se trata de la gestión de la planta permanente de la universidad, o la Ley de Universidades, en el caso del personal contratado. En Cataluña, por ejemplo, los salarios de los funcionarios y del personal contratado son fijados por el gobierno de la Generalitat. Éste puede establecer retribuciones adicionales por méritos docentes, investigación o gestión, y se asignan por medio del consejo social a propuesta del consejo de gobierno de la universidad, previa valoración de méritos llevada adelante por la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña.

La Ley de Universidades también establece que éstas deben llevar adelante una programación plurianual. Ello ha impulsado la actividad de formular planes estratégicos en distintas instituciones.

En otros aspectos, el régimen económico de las universidades públicas establece que éstas gozan de autonomía económica y financiera. Corresponde empero al gobierno de la Generalitat aprobar los aranceles de las enseñanzas conducentes a los títulos universitarios oficiales. La Ley también postula que los gastos de funcionamiento se basan en tres tipos de aportes: a) genéricos, según criterios objetivos, transparentes y compatibles, a partir de parámetros generales y comunes a todas las universidades; b) complementarios, ligados a objetivos específicos de mejora de la calidad de las universidades y a atender

su especificidad, por medio de contratos-programa; c) por convocatorias públicas que estimulan la mejora de la calidad y premian la excelencia.

El modelo de financiamiento

En el año 2000, tras la creación del Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (DURSI), el Parlamento de Cataluña decidió acordar en el Consejo Interuniversitario de Cataluña un modelo de financiamiento fundamentado en dos características. En primer lugar, el modelo se basaría en parámetros objetivos, públicos, transparentes y equitativos (en particular, este modelo parte del supuesto de tratamiento igualitario a los alumnos de las distintas universidades públicas). En segundo lugar, se incluiría la experiencia exitosa de los contratos-programa, ahora generalizables al conjunto del sistema. Se dispuso también que el presupuesto universitario creciera, como mínimo, según el incremento nominal del PBI del año previo.

El modelo afectaría los gastos de funcionamiento, dejando afuera las inversiones y los gastos de I&D, para los cuales existirían fondos especiales: el Plan Plurianual de Inversiones 2001-2006 y el Plan de Investigaciones 2001-2004, respectivamente.

Se establece además que este modelo sería utilizado para distribuir los recursos incrementales, corrigiendo la inequidad en forma asintótica.

El modelo elaborado por la DURSI tiene como antecedente el modelo de la comunidad de Valencia, establecido en 1994,²⁵ y contempla los siguientes aportes:

- a. Subvención fija
- b. Subvención básica agregada
- c. Subvención derivada
- d. Subvención estratégica
- e. Subvención por competencia

Subvención fija

Representa los costos de puesta en funcionamiento de la universidad, relacionados con los gastos de gobierno y gestión del rectorado, la gerencia y las estructuras centrales de servicios, soporte y funcionamiento. Cataluña establece como subvención fija 1,5 millones de euros anuales por universi-

25. Véase Mora y Villarreal (1995).

dad, importe superior al establecido por la comunidad de Valencia para sus instituciones. En esta subvención también se incluyen los gastos de funcionamiento de los consejos sociales.

Subvención básica

Constituye el aporte de recursos para financiar las actividades académicas ordinarias de la universidad. Se utiliza una fórmula que contempla cuatro variables:

- a. El número de créditos matriculados por tipo de estudio y universidad.
- b. El número de inscriptos por tipo de estudio y universidad.
- c. El número de graduados por tipo de estudio y universidad.
- d. La superficie construida en cada universidad.

Para comprender cómo se construye esta fórmula se debe tener presente, en primer lugar, que el punto de partida de los cálculos no es el concepto de alumno tradicional, sino el de alumno de tiempo completo equivalente. Este indicador se calcula en función del número de créditos efectivamente cursados. Se entiende que un alumno de tiempo completo equivalente es aquel que cursa, a lo largo del año, la cantidad de créditos necesarios para concluir sus estudios según lo indica el plan de la carrera; por ejemplo, 75 créditos en un año.

Como las tres primeras variables (a, b, c) constituyen flujos, para evitar sesgos en la información se utiliza como dato el resultante de calcular el promedio relativo a los tres últimos años académicos. En el caso d, por ser una variable stock, simplemente se toma en cuenta el último dato disponible.

Con estas variables se construyen los siguientes cuatro indicadores:

- a. TCME: total de créditos matriculados equivalentes por universidad. Para ello, se multiplica el total de créditos matriculados observados por dos coeficientes: 1) El coeficiente de estructura académica de la carrera y 2) El coeficiente de repetición.

Para calcular el coeficiente de estructura académica de cada programa de estudio, se toma en cuenta la estructura del plan de estudios, teniendo presente el número total de créditos teóricos y prácticos, así como el número de grupos docentes teóricos necesarios para impartir adecuadamente los créditos. Su construcción se basa en las siguientes hipótesis: que los créditos teóricos y prácticos de cada carrera surgen de un promedio de las ofertas de ésta en distintas universidades, atendiendo a las materias troncales y obligatorias;

que cada grupo que imparte créditos teóricos puede generar (si lo requiere) dos grupos prácticos de aula, cuatro grupos prácticos de laboratorio y ocho grupos prácticos de clínica y, finalmente, algunos supuestos sobre tipo de créditos en algunas carreras. Esto último se refleja, por ejemplo, en suponer que las carreras de humanidades y ciencias sociales tienen sólo grupos prácticos de aula, mientras que las técnicas tienen mitad de aula y mitad de laboratorios y las de ciencias de la salud, un tercio prácticos de aula, un tercio de laboratorio y otro tercio de clínica. Por ejemplo, el coeficiente de la estructura académica de la carrera de administración es 1,39; ingeniería de caminos, 2,06; veterinaria, 2,69 (DURSI, 2001).

Respecto del coeficiente de repetición, se trata de penalizar la situación de repitencia. Así, el coeficiente es 1 para los créditos matriculados por primera vez, 0,7 para los matriculados por segunda vez, 0,5 por tercera vez y 0,2 a partir de la cuarta vez.

Al multiplicar el total de créditos ordinarios por estos dos coeficientes, se obtiene el indicador TCME.

b. TCNAE: total de créditos de nuevo acceso equivalente por universidad.

En este caso, se toma en cuenta el total de nuevos inscriptos por programa y universidad, y se lo multiplica por dos coeficientes: el número total de créditos de enseñanza de dicha carrera (las diplomaturas, 180 créditos; veterinaria, 425 créditos, por ejemplo) y el coeficiente de estructura de académica de la carrera. Se obtiene así el indicador TCNAE.

c. TCTE: total de créditos de titulados equivalentes por universidad.

Se multiplica cada estudiante graduado en un cierto programa y universidad por dos coeficientes: el número total de créditos del programa de enseñanza y el coeficiente de estructura académica. De ahí se obtiene el TCTE.

d. SC: superficie construida.

Se toma en cuenta el último dato disponible al respecto para cada universidad. Sobre la base de toda esta información, se construye la fórmula para calcular cuál es el subsidio básico ideal agregado para cada universidad. El criterio de distribución contempla:

- El 45% de la SBA (Subvención Básica Agregada) se distribuye en función de los TCME.

- El 15%, según el TCNAE.
- El 30%, según el TCTE.
- El 10%, según SC.

En otras palabras, el 70% de la SBA se distribuye según variables que son indicadores de insumos y procesos relativos a la actividad académica (TCME, TCNAE, SC), y el 30% según la eficacia en la producción de graduados (TCTE).

La fórmula será, por lo tanto:

$$P_i = 45\% (TCME_i/TCME_t) + 15\% (TCNAE_i/TCNAE_t) + 30\% (TCTE_i/TCTE_t) + 10\% (SC_i/ST_t)$$

Donde i corresponde a cada universidad y t al total de universidades. La subvención básica ideal agregada surge de aplicarle a cada universidad:

$$SBI_i = P_i * SBA$$

En la distribución de los fondos del año 2002, cuando la subvención teórica a percibir resultó superior a los compromisos adquiridos a diciembre de 2001, el DURSÍ acordó una subvención del 20% de esta diferencia a través de contratos-programa; en el ejercicio 2003, esta compensación fue del 50%, y en 2004, del 100%. En la situación contraria, cuando la subvención teórica era inferior a los compromisos adquiridos, se mantuvo el monto comprometido otorgándole la diferencia entre ambos a través de un contrato-programa. Los fondos que se perciben por diferencias con el modelo son subvenciones que se consolidan en períodos siguientes.

Subvención derivada

Se refiere a gastos derivados de la contratación de personal docente-investigador. Se incluyó para facilitar la incorporación y promoción de personal académico según sus méritos. Esta subvención cubre: las cuotas de aporte patronal y el pago del tramo de investigación para el personal contratado, el plan de incentivo al profesorado y un programa de promoción del personal docente que es funcionario. En este último caso, se vincula con el objetivo de poder llegar a promover a los docentes de buena calidad, sin necesidad de tener que esperar que se produzca la vacante correspondiente.

Subvención estratégica

Es la parte del modelo que aporta financiamiento adicional a las universidades, ligado a objetivos de calidad. Dentro de la subvención estratégica, es posible diferenciar dos grandes grupos: el financiamiento de los nuevos planes de estudio y los contratos-programa. Estos últimos serán analizados en detalle en la próxima sección.

Subvención por competencia

Son líneas que el DURSI desea financiar por convocatoria pública, y se distribuyen según la calidad de los proyectos presentados. Éstos incluyen subvenciones a las universidades públicas y privadas para la normalización lingüística, financiamiento para la mejora de la calidad de los docentes, financiamiento del programa europeo ERASMUS en el marco de las universidades catalanas y programas de fomento de los programas de doctorado.

Los contratos-programa como instrumento de asignación

El sistema universitario catalán introdujo los contratos-programa por iniciativa de la Universidad Politécnica de Cataluña. De allí nació el primer contrato-programa firmado entre la Generalitat de Cataluña y la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), en julio de 1997 (Generalitat de Cataluña y UPC, 1997). La UPC inició actividades para el diseño de un plan estratégico en 1995 y comenzó también a confeccionar sus presupuestos por programa. Ello implica que la universidad había empezado a trabajar sobre la base de la definición de objetivos, actividades e indicadores.

Algunos párrafos de este primer contrato exponen parte de los objetivos perseguidos en aquel momento a través de este instrumento de concertación (Gobierno de la Generalitat y UPC, 1997:12):

“(…) las dos instituciones proponen la elaboración de un contrato-programa en el cual se reflejan las principales metas que la administración catalana proponga que la UPC debe alcanzar en los próximos años y que la UPC considera directamente relacionadas con sus objetivos estratégicos.

El contrato-programa que aquí se propone pretende desarrollar un nuevo modelo de relación administración-universidad, que englobe el conjunto de las actividades que lleva a cabo la universidad. (...) con este contrato-pro-

grama el gobierno de la Generalitat puede poner la prioridad de las líneas de actuación que considere oportunas en el campo universitario, respetando el principio de autonomía universitaria.”

Por su parte, el entonces Comisionado para Universidades e Investigación de la Generalitat de Cataluña, Joan Albaigés (1998:342) considera que la introducción de contratos-programa “pretende, en concreto:

- Introducir el compromiso de confeccionar el Plan estratégico de calidad en cada universidad, cuyos resultados deben poder ser evaluados mediante parámetros-indicadores.
- Reconocer la posibilidad de establecer estrategias propias y diferenciadas para cada universidad.
- Facilitar la tarea directiva de los equipos de gobierno de las universidades.
- Introducir elementos de incentivos para la consecución de los objetivos establecidos y de los compromisos adquiridos”.

A partir del año 2001, y con la puesta en marcha del modelo de financiamiento comentado precedentemente, el contrato-programa pasa a ser un instrumento integrado en una política más general destinada a todo el sistema universitario catalán. Con tal motivo, en junio de 2001 se elaboró un documento titulado “Bases para la elaboración de contratos-programa en el ámbito de las universidades catalanas, en el marco de un nuevo modelo de distribución del financiamiento a las universidades públicas” (DURSI, 2001). En este documento, se definen las líneas estratégicas de la política universitaria catalana y el marco operativo del funcionamiento del nuevo modelo de financiamiento. A continuación, sobre la base de este y otros documentos, y de bibliografía especializada en este tema, desarrollaremos cuáles son los objetivos estratégicos definidos por el gobierno, la estructura de los contratos-programa y algunos de los impactos observados hasta el momento sobre el sistema universitario.

Objetivos estratégicos

Los cinco ámbitos estratégicos definidos por el gobierno son lo suficientemente amplios como para facilitar la existencia de un campo común de objetivos perseguidos también por las propias universidades. Éstos son:

- *Formación y proceso de aprendizaje*: adecuar el sistema público de formación universitaria a las necesidades que la sociedad requiere, promoviendo

que la oferta sea sensible a las demandas sociales y aumentando el estándar de calidad y excelencia. Se debe poner énfasis en la renovación de las metodologías de enseñanza, la flexibilidad docente, la mejora en la formación del profesorado, la calidad de la docencia a partir de la acreditación de los planes de estudios y la adaptación de las estructuras de enseñanza al marco de la integración europea.

- *Investigación y transferencia de tecnologías y conocimientos:* colaborar activamente para que las universidades integren un sistema de ciencia, tecnología e innovación que permita que Cataluña sea competitiva en el plano de los países de su entorno. Mejorar el impacto de los resultados, fomentando las investigaciones multidisciplinares, la integración con pares internacionales y la colaboración con las empresas en general y con los innovadores tecnológicos en particular.

- *Receptividad y proyección social, mejorando los servicios y la internacionalización de las universidades:* éstas deben prestar mayor atención a los estudiantes que recién acceden a ellas, permitir la inserción de los graduados y el fomento del espíritu innovador en éstos, la mejora de los servicios que brinda a las empresas, la instrumentación de una oferta continua adaptada permanentemente a las necesidades sociales y el aprovechamiento al máximo de las oportunidades que genera la internacionalización de los estudios.

- *Calidad lingüística: mejorar la capacidad lingüística de las comunidades universitarias en tres direcciones:* la lengua catalana, una tercera lengua extranjera y el multilingüismo en el tercer ciclo.

- *Calidad de la gestión y de los procesos:* disponer de organizaciones eficaces y flexibles, orientadas a la mejora de la calidad, y potenciar la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación en todas las actividades universitarias.

Sobre la base de estas líneas estratégicas, el gobierno desarrolló diez objetivos generales del sistema para incluir en todos los contratos-programa, con la aclaración de que es posible eliminar o fusionar algunos de ellos. Éstos son:

1. Captar, retener e informar a los nuevos estudiantes a través de programas específicos de articulación entre la secundaria y la universidad, ofreciendo servicios de calidad que respondan a las necesidades de los estudiantes.

2. Mejorar la calidad de los estudios incrementando el rendimiento académico y los mecanismos de eficiencia y eficacia para garantizar mejores resultados a la sociedad.

3. Introducir las reformas académicas necesarias para mejorar la formación que reciben los estudiantes.

4. Poner al alcance de los estudiantes y de los graduados mecanismos de orientación para la inserción en el mercado de trabajo y de fomento del espíritu innovador y emprendedor.

5. Adecuar la oferta de los estudios incorporando elementos de la declaración de Bolonia, facilitar la movilidad de los estudiantes y de los profesores, e iniciar procesos de acreditación de las titulaciones por parte de la Agencia de la Calidad.

6. Incrementar la actividad de investigación en las universidades, aumentando la captación de recursos competitivos en los planos nacional e internacional.

7. Mejorar el impacto de los resultados de la investigación por medio de mecanismos de transferencia de conocimientos que aumenten las actividades de I+D del país.

8. Potenciar la enseñanza del tercer ciclo para desarrollar programas de doctorado de calidad, vinculando las tesis de doctorado a las necesidades del desarrollo tecnológico y social del tejido socioeconómico.

9. Consolidar la lengua catalana como la propia de la universidad.

10. Asegurar una mejor atención a los usuarios internos y externos a través de una gestión más eficiente de los recursos humanos y materiales. Diversificar las fuentes de financiamiento de las universidades a través de una posición más activa de la comunidad universitaria en la captación de recursos del conjunto de la sociedad.

Estructura de un contrato-programa

Los contratos-programa elaborados hasta el momento constan normalmente de cuatro partes:²⁶

- 1)** Introducción o presentación general
- 2)** Ámbitos estratégicos, objetivos e indicadores
- 3)** Financiamiento
- 4)** Mecanismos de gestión y evaluación

26. Cabe resaltar la menor extensión de los contratos-programa en Cataluña (aproximadamente 35 páginas) frente a los contratos franceses (más de 200 páginas con los anexos).

A continuación, desarrollaremos brevemente los contenidos principales de cada una de estas partes.

1) *Introducción o presentación general*: normalmente incluye las premisas del contrato-programa o los datos básicos generales sobre la universidad. El contrato-programa de la Universidad de Barcelona para el período 2002-2005, por ejemplo, incluye también un balance del contrato previo.

2) *Ámbitos estratégicos, objetivos e indicadores*: éste es el apartado más importante del contrato. En él se especifican los objetivos a alcanzar –en función del consenso logrado entre los objetivos definidos por el DURSI y los propios de la universidad– y se detallan los indicadores que pueden medir el grado de cumplimiento de éstos. El documento base del DURSI para elaborar contratos-programa sugiere no más de 8-10 objetivos y un máximo de 30 indicadores. Esta recomendación surge a partir de la experiencia previa, pues los contratos-programa firmados con anterioridad tenían una cantidad muy elevada de objetivos y de indicadores, todo lo cual dificultaba el proceso de construcción y seguimiento de los contratos. En el período 1997-2000, el contrato con la UPC, por ejemplo, contenía 15 objetivos y 51 indicadores, y el celebrado con la UB entre 1999-2002, 14 objetivos y 64 indicadores. En los últimos contratos realizados en el año 2002, la Universidad Autónoma de Barcelona incluyó 9 objetivos y 30 indicadores, y la Politécnica de Cataluña, 10 objetivos y 32 indicadores. En el Anexo II, incluimos algunos ejemplos de cómo las universidades han desarrollado esta parte de los contratos.

Cada uno de los ejes estratégicos y los objetivos reciben una ponderación dentro del contrato, revelando su importancia estratégica. Ello se tomará en cuenta a la hora de analizar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente.

En el documento base, el DURSI brinda las siguientes ponderaciones orientativas:

Formación y proceso de aprendizaje	30%-40%
Investigación y transferencia tecnológica y de los conocimientos	25%-35%
Receptividad y proyección social, mejora de servicios e internacionalización	10%-20%
Calidad lingüística	5%-15%
Calidad de la gestión y los procesos	10%-20%

En el contrato, habrá que definir el peso relativo de cada uno de los ámbitos estratégicos, de modo tal que sume 100%. También se brinda una pro-

puesta orientativa para las prioridades dadas a los objetivos generales dentro de cada una de las líneas estratégicas centrales. Se definen los objetivos como A, B, y C. Los objetivos A tendrán un peso de entre 10% y 12%, los B, de entre 8% y 10%, y los C, de entre 5% y 8%. La propuesta es entonces la siguiente:

- Objetivo 1.* Acciones de captación e información de nuevos estudiantes: C
- Objetivo 2.* Mejora del rendimiento académico y eficiencia del sistema: A
- Objetivo 3.* Acciones de mejora de la formación: B
- Objetivo 4.* Inserción en el mercado laboral, fomento al espíritu emprendedor: C
- Objetivo 5.* Adecuación de los planes de estudio en el marco europeo: B
- Objetivo 6.* Incremento de la actividad de investigación: A
- Objetivo 7.* Impacto de los resultados de la investigación y transferencia: B
- Objetivo 8.* Doctorados de calidad: C
- Objetivo 9.* Uso de la lengua catalana y competencias lingüísticas: B
- Objetivo 10.* Mejora de la gestión y de los procesos: C

3) Financiamento: definidos los objetivos estratégicos, el gobierno delimita también el monto que será destinado a los contratos-programa. Según el modelo del DURSI antes desarrollado, el financiamiento a los contratos-programa se contempla en dos casos. En primer lugar, se vincula, como ya señalamos, con el financiamiento durante el período de transición que surge de aplicar el modelo. Un segundo aspecto del financiamiento es aquel que se relaciona con el grado de cumplimiento de objetivos de mejora de calidad establecidos por medio del contrato-programa. En este caso, los montos no se consolidan en ejercicios futuros.

El DURSI establece valores máximos. Por ejemplo, el contrato firmado con la Universidad de Barcelona para el período 2002-2005 tiene un valor máximo a percibir en el año 2003 de aproximadamente 3,6 millones de euros. Por otra parte, según la aplicación del modelo para la distribución del presupuesto del año 2003 entre las universidades públicas, le corresponden a la Universidad de Barcelona unos 10 millones más.

Cabe destacar que los 3,6 millones constituyen el importe máximo a percibir por la Universidad de Barcelona pero, en los hechos, el monto real que se recibe está ligado al grado de cumplimiento de los objetivos del contrato-programa, el cual es determinado por la Comisión de Seguimiento. El DURSI, a su vez, garantiza un importe mínimo a percibir, independientemente del resultado de este seguimiento, el cual disminuye a lo largo de los años. Así, en el año 2003, se garantiza como valor mínimo el 90% de la subvención recibida en 2002; en 2004, el 80%; en 2005, el 70%, y en 2006, el 60%.

4) *Mecanismos de gestión y evaluación*: la redacción del texto del contrato-programa que se firma con cada universidad es un proceso compartido por ambas partes y demora varios meses. Normalmente, en el primer borrador, las partes correspondientes a los capítulos introductorios y a los objetivos son elaboradas por la universidad, y los capítulos más técnicos (financiamiento, seguimiento, evaluación, indicadores, etc.) son redactados por el DURSI.

Como ya señalamos, la evaluación de los contratos-programa está a cargo de una Comisión de Seguimiento, que se conforma de tres personas de cada una de las partes del contrato (el gobierno y la universidad). Esta Comisión se reúne como mínimo una vez al año y siempre que lo solicite alguna de las partes. Entre sus funciones se encuentran:

- Realizar la evaluación anual y final de la ejecución del contrato-programa a partir de la información suministrada por la universidad.
- Analizar el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora y las pautas definidas en los indicadores, y proponer las actuaciones oportunas para las propuestas anuales de liquidación de los fondos que le corresponden a la universidad en función del grado en que se haya cumplido con lo pactado.
- Fijar el valor de los indicadores en los años intermedios, cuando éstos no han quedado establecidos de antemano en el contrato-programa.
- Transformar indicadores inicialmente definidos como cualitativos en cuantitativos, en la medida en que ello sea posible.
- Proponer los cambios que sean necesarios y las modificaciones que se consideren pertinentes en los objetivos, indicadores y otros arreglos establecidos por las partes, las cuales, si están de acuerdo, modificarán en tal sentido el contrato-programa.
- Realizar funciones de arbitraje en casos de dudas de interpretación de los contratos-programa.

Para determinar la valoración final del grado de cumplimiento de los objetivos del contrato-programa, la Comisión de Seguimiento toma en cuenta los indicadores y los ponderadores. El grado de cumplimiento global (CG) será entonces igual a la sumatoria de los resultados de cada uno de los indicadores ponderados según sus pesos; esto es:

$$CG = \sum(I_i * P_i)$$

Para los indicadores cuantitativos se aplican las fórmulas siguientes:

Si el indicador expresa una situación de mejora ($Vp_i \neq Vo_i$), la medición del grado de cumplimiento será:

$$I_i = ((Vr_i - Vo_i) / (Vp_i - Vo_i)) * 100$$

Si el indicador establece una situación que se ha de mantener ($Vp_i = Vo_i$):

$$I_i = (1 + (Vr_i - Vo_i / Vo_i)) * 100$$

Siendo:

Vo_i : el valor inicial o punto de partida del indicador i .

Vp_i : el valor propuesto u objetivo del indicador i para el período en cuestión.

Vr_i : el valor resultante del indicador i en dicho período.

La universidad tiene que justificar el valor estimado del indicador y aportar toda la documentación que le sea requerida a la Comisión de Seguimiento. Para los indicadores cualitativos, el grado de cumplimiento (expresado en porcentaje) será determinado por esta misma Comisión.

El contrato incluye también un compromiso de la universidad de facilitar toda la información disponible. En el caso de los contratos-programa firmados, por ejemplo, con la Universidad Politécnica de Cataluña, se incorpora un párrafo en el cual se aclara que: “Se considera como falta muy grave y, por lo tanto, como motivo expreso para la anulación del contrato-programa la falsificación de datos o la alteración grave de éstos. La UPC se compromete a tomar las acciones legales pertinentes” (contrato-programa entre la GC y la UPC, 1997-2000, p. 44).

En el texto de los contratos-programa se aclara además que las universidades facilitarán anualmente una memoria de las actividades realizadas, de acuerdo con los objetivos y los compromisos del contrato firmado.

Balance de la experiencia de Cataluña

Los últimos contratos-programa firmados entre el gobierno de la Generalitat y las universidades de Cataluña permiten inferir que se trata de un instrumento exitoso. En primer lugar, de ello da cuenta que comenzó en 1997 como una experiencia individual, propuesta por una universidad, y en el año 2001 se extendió al conjunto del sistema universitario público de Cataluña. En segundo lugar, los textos introductorios de los últimos contratos-programa hacen referencia al éxito de la experiencia transitada hasta el momento, rescatando en particular el haber contribuido a consolidar un clima de colaboración, transparencia y trabajo en común entre las universidades y el gobierno. Otros aspectos destacados son el haber logrado una relación

más estrecha entre el cumplimiento de objetivos de mejora de la calidad y la distribución del financiamiento, el reconocimiento de la especificidad institucional por parte del gobierno al asignar el presupuesto público, una rendición de cuentas más clara a la sociedad y el fomento de la actividad de evaluación y planeamiento estratégico (contrato-programa UPC, 2002; contrato-programa UAB, 2002; Vilalta, 2001). Se destaca además el haber contribuido con el fortalecimiento del rectorado, siendo que el rector y su equipo tienen en sus manos una herramienta para promover el cumplimiento de objetivos institucionales en los distintos departamentos. Esto se refuerza por el hecho de que los rectorados reproducen acuerdos del mismo tipo con sus unidades académicas.²⁷

Entre los principales problemas que surgen de esta experiencia encontramos dificultades en el acuerdo de indicadores y en la gestión del proceso de revisión anual (Vilalta, 2001; Ribas y Vilalta, 2003). En particular, hay inconvenientes en la construcción de parámetros de estos indicadores para distintos departamentos dentro de una universidad. En general, uno de los escollos más serios a lo largo de todo este proceso ha sido implantar una cultura de calidad y que la información provista sea fiable.²⁸

Otra dificultad consiste en llevar adelante la planificación estratégica. La Universidad Autónoma de Barcelona demoró cerca de dos años para terminar de definir su primer plan.²⁹ Según Sola: “Lo más importante es el convencimiento del rector de que la política definida en el plan estratégico es buena. Él, como rector de la UAB, realizó veinticinco reuniones para convencer a los académicos de que la política era buena”.³⁰

La experiencia de la Universidad Politécnica de Cataluña fue un poco diferente, pues adoptó un mecanismo más centralizado para formular este plan estratégico, y recién cuando éste estaba concluido se iniciaron rondas de discusiones en la comunidad académica.³¹ Esta política se replicó en el nivel de cada facultad, departamento, instituto. De todos modos, Francesc Solà (1998:81) señala que “el comentario más extendido entre las unidades es la dificultad para movilizar a los agentes, profesores, estudiantes y personal de administración. Existe un cierto déficit de participación y, en general, esto se vislumbra como negativo”.

27. El ex rector de la Universidad Autónoma de Barcelona señala que, en el caso de dicha universidad, uno de los aliados de esta política han sido los estudiantes. Entrevista con Carles Sola, 6 de septiembre de 2004.

28. Entrevista con Josep Ribas, 6 de septiembre de 2004.

29. Entrevista con Carles Sola, 6 de septiembre de 2004.

30. Entrevista con Carles Sola, 6 de septiembre de 2004.

31. Entrevista con Joan Cortadellas, 8 de septiembre de 2004.

En suma, el diseño del plan estratégico es uno de los pasos que conlleva más tiempo, y varía en función del grado de consulta que el rector realice entre los distintos actores universitarios. Claro está que un método más participativo contribuye positivamente a legitimar la política entre las distintas unidades académicas. En el caso particular de la Universidad Politécnica de Cataluña, se utilizó un procedimiento indirecto para ello, pues el candidato a presidente se postuló a su candidatura con un plan estratégico para la institución. El salir electo significaba, entonces, un acuerdo con las principales líneas que el plan marcaba. Según Ribas y Vilalta (2003), lo importante en cada caso es encontrar un equilibrio adecuado entre la participación de los agentes universitarios y la capacidad de liderazgo de los directivos para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas y estrategias.

PARTE II

El caso argentino

CAPÍTULO 3

Antecedentes en el diseño de la política de contratos-programa en la Argentina

Entre las acciones emprendidas por la Secretaría de Políticas Universitarias desde su creación en los noventa, es de interés analizar en particular las lecciones que se desprenden de la experiencia del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA) y las más recientes de programas especiales iniciados en el año 2003.

Siendo que la finalidad que guía la introducción de contratos-programa es fundamentalmente la mejora de la calidad de las universidades y de su gestión, en este documento también se examinan las principales debilidades de estas organizaciones, según surgen de los análisis de las evaluaciones externas realizadas por la CONEAU. El objetivo es contribuir con el diseño de las líneas estratégicas de financiamiento universitario por parte del Estado, dentro de las cuales se enmarquen los contratos-programa.

La experiencia del FOMECA

Dentro del conjunto de instrumentos incorporados por la SPU a mediados de los años noventa, el FOMECA es el que presenta objetivos más afines con la actual línea de política de los contratos-programa. Su finalidad era promover la mejora de la calidad de la enseñanza en las universidades nacionales a través de la provisión de fondos para ciertas líneas específicas definidas como prioritarias por el gobierno.³² Cabe por lo tanto preguntarnos en qué medida ha sido eficaz en el logro de este objetivo global y cuáles han sido los principales problemas en la formulación e implementación de este instrumento. Para ello

32. Las líneas de objetivos prioritarios del FOMECA eran tres: 1) apoyo a las reformas académicas; 2) mejora en la calidad de la enseñanza; y 3) búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en los procesos de formación académica. Dentro de estas líneas, podían presentarse proyectos institucionales, de facultades, departamentos, carreras, posgrados acreditados y redes interinstitucionales. Se financiaban los siguientes rubros: bienes, servicios de consultoría, becas y obras (FOMECA, 1998). El FOMECA contó con financiamiento externo del BIRF.

nos basaremos en dos investigaciones y en un informe de evaluación realizado por la SPU al finalizar este programa,³³ destacando en este documento sólo lo que sea pertinente a modo de lecciones para el diseño de la actual política de contractualización.

La primera pregunta a responder es: ¿mejoró la calidad de la enseñanza? En política educativa, es muy difícil poder llegar a medir el impacto de un programa en el corto plazo,³⁴ pero en principio podemos analizarlo en términos de su cobertura.

Como el FOMECE fue un programa orientado fundamentalmente a la mejora de la enseñanza, hemos calculado un indicador que mide el impacto relativo de los montos otorgados, sopesándolos por la cantidad de alumnos potencialmente beneficiados según campo disciplinario. Para ello calculamos el cociente entre los montos asignados en las cinco convocatorias y el total de alumnos matriculados en el grado, en ambos casos según campo disciplinario. De este cociente surge que las disciplinas más beneficiadas han sido las ciencias básicas (2.220 pesos por alumno en las cinco convocatorias) y las ciencias agropecuarias (956 pesos por alumno). Estos resultados se contraponen, por ejemplo, con los bajos niveles de financiamiento alcanzados por las ciencias médicas (50 pesos por alumno) o las ciencias sociales (30 pesos por alumno) (García de Fanelli, 2003). Ello otorga fundamento a la explicación que afirma que el FOMECE tuvo un efecto “Mateo”, en tanto premió a aquellos grupos disciplinarios más consolidados en términos académicos y de investigación, y que concentraban sólo al 6% de la matrícula universitaria en el 2000. Es probable, por lo tanto, que haya tenido un impacto muy positivo sobre la enseñanza del núcleo duro de las disciplinas científicas, pero es poco probable que haya impactado en igual medida sobre el grueso de la matrícula de grado y posgrado en la Argentina, volcada a las carreras profesionales y a las ciencias sociales y humanas de corte académico y profesional. De ello se desprende que en líneas generales resultó un programa positivo para premiar la excelencia y fortalecer la enseñanza en estos ámbitos, pero es poco factible que sirviera para mejorar la calidad de la enseñanza en términos globales.

33. Las investigaciones a las cuales hacemos referencia son la de Ana M. García de Fanelli (2004): *Universidad, Organización e Incentivos: desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires, Miño y Dávila-F.Osde, y la tesis de maestría bajo mi dirección realizada por Javier Castro (2002): *Fondos competitivos y cambio académico en las universidades públicas argentinas. El caso del FOMECE*, tesis de Maestría, Buenos Aires, Universidad de Palermo. La evaluación del programa FOMECE, concluida en febrero de 2003, estuvo coordinada por Oscar Oszlak y fue elaborada en forma conjunta por Oscar Oszlak, Augusto Trombetta y Diego Asensio.

34. Dada la interacción de otros factores y la escasez de información, esta conclusión podría incluso extenderse a largo plazo.

¿Por qué fue éste el resultado final? A modo de hipótesis, podemos atribuir este resultado a dos factores. En primer lugar, la selección de los proyectos se realizó a través de procesos competitivos donde importaba la calidad de éstos. Las ciencias básicas y tecnológicas tienen mayor capacidad y entrenamiento para formular proyectos y, en particular, las primeras presentan un alto grado de consolidación en términos docentes (alta proporción de cargos de tiempo completo) y científicos (alto nivel de práctica de investigación). Un aspecto muy valorado en la selección de los proyectos ha sido precisamente la calidad del grupo académico, más que su impacto disciplinario.³⁵ Por lo tanto, las ciencias básicas y tecnológicas presentaban mejores condiciones para ser seleccionadas. En segundo lugar, a la hora de distribuir fondos, la claridad de la función de las ciencias básicas, frente a los objetivos más difusos y a la presencia de conflictos internos en las ciencias sociales o humanas, garantizaba a la dirección del programa mayor eficacia en el cumplimiento de las metas propuestas en los proyectos.

La segunda cuestión a analizar es el probable impacto del FOMECE sobre la gestión institucional. En el documento de evaluación del programa se señala: "... muchos rectores consideraron que el FOMECE tendía a fragmentar las universidades, sobre todo cuando no existían ni se encaraban sistemáticamente ejercicios de planificación estratégica que establecieran políticas y prioridades contra las cuales contrastar las propuestas de proyectos a presentar al FOMECE" (Oszlak, 2003:50). Como se desprende de esta observación y de la estrategia del programa de inducir el cambio desde la base disciplinaria, ello resultaba en un debilitamiento de la autoridad del establecimiento, contribuyendo a la natural tendencia a la atomización del proceso decisorio en las universidades. Por otra parte, esta apelación a las disciplinas como motores del cambio guarda sentido en aquellos ámbitos donde esta base es pesada, donde existe una masa crítica de importancia de docentes-investigadores de dedicación exclusiva, con claros intereses no sólo disciplinarios sino también con alto compromiso institucional. Es impensable, en cambio, en la débil base de las disciplinas profesionales, compuesta por numerosos cargos de dedicación simple y *ad honorem*, y en las cuales otros actores externos a la universidad, tales como los consejos profesionales, tienen también un peso significativo en la decisión de los asuntos académicos.

35. Al respecto, en la Memoria y Prospectiva de la Dirección Ejecutiva del FOMECE de agosto de 1999 se señalaba: "Otra dificultad frecuente fue la tendencia a sobrevalorar la calidad del grupo académico involucrado en el proyecto por sobre el potencial de cambio que éste implicaba, y hemos recibido sugerencia respecto a la necesidad de que el perfil de los evaluadores sea el de personas más vinculadas con las actividades de docencia y transferencia, antes que investigadores" (FOMECE, 1999:19).

En tercer lugar, cabe recordar que ya estaba contemplado en el FOMECE el apoyo a las reformas académicas (modernización de los planes de estudio, creación de ciclos articulados,³⁶ departamentalización, modernización de la gestión) y, a partir de la segunda convocatoria, existió una línea de fondos para el “Desarrollo Institucional”. Del estudio de Castro (2002), se desprende que las reformas académicas se realizaron especialmente allí donde ya existían –previo al FOMECE– proyectos de este carácter en marcha. De igual modo, la línea destinada al “Desarrollo Institucional”, ante la ausencia de un diagnóstico claro en las universidades sobre sus objetivos y debilidades, se tradujo en proyectos de apoyo a la gestión, vinculados en particular con la implementación del programa SIU (Sistema Informático Universitario). Todo ello alerta respecto de la dificultad de generar cambios dentro del núcleo duro de las universidades (la reforma académica), allí donde no existe un claro consenso previo entre sus actores principales respecto de la pertinencia de la reforma. También se debe contemplar la incompatibilidad entre impulsar proyectos de reforma académica y la duración anual que tienen estos proyectos.

La cuarta dimensión de importancia es el seguimiento académico del programa. El informe de evaluación del FOMECE señala que el programa previó instancias para la auditoría financiera y física de los proyectos. Las unidades creadas en las universidades desarrollaron capacidades para la tramitación, la administración financiera y el control de los recursos asignados, pero no se realizó una coordinación académica del seguimiento. Al respecto se observa que se suspendieron proyectos por falta de ejecución, pero no por falta de cumplimiento de los objetivos (Oszlak, 2003).

Finalmente, existieron varias cuestiones de corte administrativo que dificultaron la aplicación de la normativa del BIRF en la compra de bienes y bibliografía, y la Comisión Internacional de Seguimiento del programa señaló como un problema el cumplimiento de los fondos de contrapartida.

En suma, la experiencia del FOMECE resalta la importancia de:

- 1) Diseñar un instrumento que se oriente a la mejora de la calidad de la enseñanza, lo cual implica atender la mayor cantidad de matrícula del sistema.
- 2) Fortalecer los organismos de conducción institucional de las universidades y su capacidad de planeamiento.

36. Dado que actualmente se busca impulsar también este objetivo, sería de utilidad evaluar con mayor detenimiento cuál fue la respuesta de las universidades frente a este objetivo y los motivos por los que no alcanzó gran peso entre los proyectos presentados.

3) Apoyar reformas académicas con fondos plurianuales que cuenten, al momento de la firma del contrato, con consenso interno en el plano de la conducción institucional.

4) Diseñar un dispositivo que, a la par que garantice un uso apropiado de los recursos dentro del marco legal que define la administración financiera del Estado, no implique el desarrollo de una gran burocracia volcada a la gestión administrativa de éste. Simultáneamente, siendo la evaluación de los resultados una pieza clave de los contratos-programa, cabe otorgar prioridad al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento académico de los proyectos.

Los programas especiales 2003-2004

En el presupuesto del año 2003 se incluyeron una serie de programas especiales en líneas estratégicas de financiamiento universitario, muchos de los cuales, con nuevas modalidades y mayores montos, continuaron en 2004. Dado que la mayoría de estos fondos apuntan a la mejora de la calidad de las universidades, son claros candidatos a ser incorporados gradualmente dentro de las líneas prioritarias de los contratos-programa. Por ello, interesa reflexionar sobre algunos aspectos de su diseño que podrían mejorarse dentro de la nueva propuesta de contractualización. Estos programas son:³⁷

- Mejoramiento de las carreras de ingeniería.
- Articulación universitaria (vertical: escuela media-educación superior, y horizontal: entre instituciones de educación superior).
- Apoyo a las actividades de vinculación tecnológica y extensión universitaria.

Los objetivos, las características de los programas y los resultados de las sucesivas convocatorias de proyectos están detallados en la página de Internet de la SPU (www.me.gov.ar). Por lo tanto, no reproduciremos esta información ni realizaremos un análisis particular de cada uno de los programas, sino que examinaremos algunos aspectos generales que son de utilidad como punto de partida para el diseño del nuevo instrumento de contratos-programa. Incorporaremos también en este análisis los “convenios-programa 2003”, correspondientes a los

37. Se incluyen sólo aquellos más relevantes destinados a las instituciones universitarias y no a los estudiantes, como el Programa de Becas Universitarias, o a los docentes, como el Programa de Incentivo a los Docentes Investigadores. Tampoco hemos incluido el análisis del programa focalizado en las universidades nacionales nuevas (PROUN).

contratos firmados con cada universidad en la asignación de los fondos incrementales resultantes de la aplicación de la fórmula de la SPU y la del CIN.³⁸

Con relación a los programas especiales del año 2003, los montos totales que se devengaron a diciembre de ese año para cada programa fueron los siguientes:

- Modelo SPU-CIN/convenio-programa: 25 millones de pesos.
- Mejoramiento de las carreras de Ingeniería: 3 millones de pesos.
- Articulación universitaria: 988.000 pesos.
- Vinculación universitaria: 465.400 pesos.
- Extensión universitaria: 479.400 pesos.
- Proyectos especiales: 5 millones pesos.

En el año 2004, los créditos de los programas eran:

- Apoyo 5º año: 1 millón
- Articulación Superior Convocatoria III (ciclos de familias de carreras): 1 millón.
- Articulación universidad-escuela media: 1.500.000
- Extensión universitaria: 1 millón.
- Vinculación universitaria: 1 millón.
- Desarrollo local: 2 millones.

Organizaremos las reflexiones sobre este paquete de financiamiento alrededor de tres grandes temas: a) la capacidad de alcanzar consensos en torno a

38. En el año 2002, el CIN aprueba el “Modelo de Pautas Objetivas de Distribución Presupuestaria del Consejo Interuniversitario Nacional”, que incluye el modelo normativo de la SPU (*véase www.cin.edu.ar*). En 2003, las universidades recibieron 25 millones adicionales en función de los resultados de estos dos modelos, ahora integrados en uno solo. El componente de la SPU tiene por objetivo sustituir la distribución histórica de los recursos por una metodología basada en pautas. Para ello se realiza un cálculo del presupuesto normativo de cada universidad en aquella parte destinada a la enseñanza de grado y al gasto del personal docente y no docente. De comparar el presupuesto normativo con el observado, surge el subconjunto de universidades que recibirán montos por encima de la asignación original presupuestaria pues, de acuerdo con la aplicación del modelo, estaban sub-financiadas. En el nuevo modelo, que integra el componente de la SPU y el del CIN, un 45% de los recursos incrementales se distribuyen según el modelo SPU, mientras que la distribución del resto se realiza en función de indicadores incorporados en el modelo CIN. El componente CIN distribuye el 55% restante de los fondos incrementales entre todas las universidades pero no lo hace según el peso relativo que cada una tiene de acuerdo con el tamaño de su matrícula, sino después de ajustar ésta según una serie de coeficientes que tratan de medir complejidad académica, economías de escala y cantidad de materias aprobada. También incorpora indicadores para asignar fondos según el peso de los gastos en personal en el total del presupuesto universitario y la actividad de ciencia y técnica (*véase www.cin.edu.ar*).

ciertos objetivos estratégicos para el sector (alinear objetivos entre el gobierno y las universidades); b) la existencia de “múltiples ventanillas”, y c) el seguimiento de los programas.

Consensos en torno a objetivos estratégicos

La experiencia transitada hasta el momento revela lo complejo que resulta alinear los objetivos estratégicos que busca promover el gobierno con aquellos que en la práctica persiguen las universidades. Ello es posible ilustrarlo con dos casos: 1) el contraste entre los objetivos definidos como prioritarios por el gobierno en los convenios-programa y aquellos que resultaron finalmente de los proyectos presentados por las universidades y 2) los resultados de las tres convocatorias del programa de conformación de ciclos comunes de familias de carreras.

En relación con los convenios-programa, entre los objetivos prioritarios en la asignación de estos fondos se mencionaban:

- 1) Mayores dedicaciones para los becarios del CONICET.³⁹
- 2) Mayores dedicaciones para los becarios del Programa de Incentivo.
- 3) Inversiones en laboratorios y bibliotecas.
- 4) Contraparte nacional de los proyectos FOMECE.
- 5) Procesos de evaluación institucional.

Del análisis del conjunto de proyectos presentados, encontramos que los fondos finalmente fueron distribuidos del siguiente modo:

- 1) Mayores dedicaciones para los becarios del CONICET y para los becarios del Programa de Incentivo: 5,6% + 3,2%
- 2) Inversiones en laboratorios y bibliotecas: 53,3%
- 3) Contraparte nacional del programa FOMECE: 2,7%
- 4) Procesos de evaluación institucional: 3%
- 5) Otros: 32,4%

Con respecto a las mayores dedicaciones, no hemos encontrado ningún caso donde explícitamente estas dedicaciones más altas sean asignadas a becarios del CONICET. Por otra parte, el 3,2% que incluimos en forma separada en este rubro refiere a aumentos de dedicaciones docentes, sin aclarar si se trata o no

39. Existe también otro programa especial de radicación de jóvenes investigadores que otorga mayores dedicaciones a los becarios de proyectos FOMECE.

de cargos vinculados con el Programa de Incentivos. En general, los proyectos que seleccionan como eje de transformación las dedicaciones docentes adolecen también de imprecisiones respecto de cómo se seleccionará a aquellos que ocupen los cargos.

Dentro de la categoría “otros” encontramos, por una parte, 6 puntos porcentuales correspondientes a proyectos de retención y articulación con la escuela media, y los otros 26 puntos son atribuibles centralmente a proyectos de remodelación y adecuación de edificios, implementación del programa SIU, equipamiento para oficinas y construcción. De ello se puede concluir que, tal como ocurrió con el programa FOMECA, cuando se les da a las universidades opciones de líneas de financiamiento, dentro de las cuales se encuentran equipamiento e infraestructura, al mismo tiempo que otras que suponen erogaciones permanentes y más conflictivas de consensuar internamente (como son las mayores dedicaciones y la evaluación institucional), las universidades optan por las primeras.⁴⁰ De cualquier modo, se debe interpretar este resultado teniendo presente que el 96,3% de los recursos que el Tesoro Nacional transfiere a las universidades se destina a gastos de personal (ME, 2004).⁴¹ Por ello tiene una alta relevancia para las universidades obtener recursos adicionales y asignarlos a los otros gastos, en particular a equipamiento e infraestructura.

También podemos ejemplificar la dificultad de promover la alineación de los objetivos de reforma a partir del caso de los proyectos de articulación para formar ciclos de carreras. La primera convocatoria realizada en 2002 incluyó siete proyectos. Posteriormente, se realizaron otras dos convocatorias (2003 y 2004). En 2004, sobre estos siete casos, dos consorcios dieron marcha atrás con la propuesta de articulación, a pesar de haber recibido los fondos acordados; otros tres continuaron con proyectos de ciclos en las siguientes convocatorias, sumando, en cada una, más universidades, con la promesa de poner en marcha estos ciclos en 2006. Finalmente, sólo un consorcio concluyó en 2004, armando ciclos a partir del reconocimiento de equivalencias entre asignaturas de cada universidad. Además de las dificultades políticas, académicas y administrativas a ser sorteadas para llegar a consensuar acuerdos académicos entre

40. Cabe de todos modos destacar que en la convocatoria se especificaba que el monto asignado a cada universidad por los componentes SPU, y Ciencia y Técnica del Modelo de Asignación de Recursos, resultaría asimilado a la base presupuestaria de la universidad. Ello facilitaba que los montos de los proyectos fueran destinados a financiamiento permanente.

41. En cuanto a la ejecución presupuestaria final del sector universitario nacional, en 2003 los gastos en personal representaron el 71,07% del total (MECyT, 2004). Ello se debe a que las universidades utilizan recursos propios para poder ampliar los gastos, particularmente en bienes de consumo y servicios no personales.

universidades, esta experiencia da cuenta de la imposibilidad de llevar adelante programas de este tipo en el plazo de un año.

Estos ejemplos llaman la atención sobre tres cuestiones a evaluar en el diseño del nuevo instrumento, a fin de alinear objetivos entre las partes:

- Dentro de los rubros a financiar en los contratos-programa, ¿se deben fijar límites máximos por rubro o por actividad? ¿Cómo evitar el natural corrimiento hacia los gastos en equipamiento, cuando no se puede evaluar claramente su necesidad en función del proyecto institucional?
- ¿Es conveniente financiar el proceso de búsqueda de consensos para llevar adelante la reforma académica (ejemplo, política de articulación en ciclos) o directamente proyectos ya consensuados previamente?
- En el caso de los instrumentos de financiamiento que buscan promover mejoras en la calidad de las universidades, todo indica que es apropiado establecer un plazo de duración de tres o cuatro años.

Ventanillas múltiples

Como ya señalamos, existían en 2004 distintos programas que multiplicaron las posibilidades de las universidades de acceder a nuevos fondos, en casi todos los casos montos reducidos aunque crecientes. Ejemplifiquemos con la universidad Z. En 2003 no recibió fondos de acuerdo con el modelo de la SPU, pero obtuvo 260 mil de la aplicación del modelo CIN, 59 mil del componente C&T del CIN, 140 mil del programa para el mejoramiento de las carreras de ingeniería, 14 mil del programa de articulación con la educación media, 20 mil del programa de articulación en familias de carreras, 13.500 del programa de extensión y 13 mil del programa de vinculación tecnológica. A estas ventanillas de la SPU, deberíamos agregar otras disponibles en el Ministerio de Educación, orientadas, por ejemplo, a la articulación con la enseñanza media o a la provisión de fondos para la investigación y la transferencia tecnológica.

Siguiendo la experiencia internacional en materia de contratos-programa, éstos permiten eliminar la política de ventanillas múltiples, promoviendo que la asignación de fondos a cada universidad para las actividades de enseñanza, investigación y extensión se realice a través de un único contrato y según el proyecto institucional de cada universidad. Ello también mejora el mecanismo de selección de los proyectos a financiar en la medida en que los evaluadores

tienen presente el conjunto de requerimientos de la institución. En la actualidad, cada programa analiza en forma parcial estos requerimientos, sin tener presente el funcionamiento conjunto y las posibles superposiciones en líneas financiadas a través de distintos programas.

Otro aspecto a evaluar a partir de la experiencia de los fondos especiales es la relación existente entre montos asignados e impacto sobre el cambio organizacional. En varios de estos programas, los montos que se otorgan son notablemente bajos y su asignación no guarda relación con el tamaño de la institución (todas las universidades, por ejemplo, reciben el mismo monto). En las primeras convocatorias, este procedimiento respondió a una estrategia de la SPU para sensibilizar a las universidades sobre la relevancia de ciertas cuestiones (por ejemplo, el fortalecimiento de la vinculación tecnológica y la extensión o la articulación con la escuela media) y, desde esta perspectiva, es evaluada por sus coordinadores como exitosa. Una vez instalada la relevancia de la cuestión en el sector, cabría evaluar cómo fortalecer esta estrategia a futuro para que se produzcan impactos de relevancia en las universidades.

La asignación de montos reducidos a través de múltiples programas puede acarrear dos inconvenientes. En primer lugar, la disminución de la probabilidad de tener impacto, en particular en las universidades de mayor tamaño. En segundo lugar, el costo de realizar el seguimiento administrativo y académico de los programas puede no guardar relación con la inversión realizada. Dada la importancia del tema para el diseño de contratos-programa, nos extenderemos brevemente sobre la cuestión del seguimiento de los proyectos.

Seguimiento

El seguimiento de esos programas se vería enriquecido en la medida en que la unidad de análisis fuera la institución como un todo y no el logro alcanzado por cada uno de los programas por separado, como ocurre en la actualidad. Siguiendo esta lógica de evaluación, y hasta tanto no se generalice la política de contratos-programa, sería conveniente contar con una ficha por universidad, donde se registre la historia de los fondos otorgados según actividad, con las metas a alcanzar y los rubros y montos financiados en cada oportunidad. Ello facilitaría los procesos de asignación y evaluación de los resultados en función de su participación pasada y actual en distintos programas. En tal sentido, la evaluación de cada convocatoria podría comenzar con un estado de situación de lo alcanzado en la etapa anterior, como en el modelo francés. Ello enriquecería el proceso decisorio al momento de la selección de los proyectos.

La dimensión central de una política contractual, vía contratos de asignación específica como hasta el presente, o vía contratos-programa, como se planea a futuro, descansa en la evaluación de los resultados. Resulta por lo tanto de vital importancia diseñar estrategias de fortalecimiento de la gestión del seguimiento de estos programas.

Es de interés constatar que, como nos muestra la experiencia internacional, los contratos-programa sirvieron no sólo para transformar las universidades y la relación entre ellas y el gobierno, sino también para modernizar la gestión del Estado dentro de una lógica de dirección por objetivos y de producción de información sobre el sistema a través de la construcción de indicadores. La experiencia de Francia también da cuenta de la importancia de contar en el Ministerio de Educación con oficinas especializadas en las distintas cuestiones que hacen al funcionamiento de una universidad (enseñanza o formación, vida estudiantil, gestión, investigación, patrimonio, etc.), y con capacidad de trabajo en equipo en el proceso de evaluación de la experiencia pasada y la definición del nuevo contrato del establecimiento.

Las debilidades en el funcionamiento de las universidades nacionales

Los aspectos señalados en los anteriores apartados refieren, en particular, a las dificultades para alinear los objetivos del gobierno con aquéllos de las universidades, y a diversas cuestiones problemáticas que se plantean a la hora de diseñar instrumentos con tal propósito. Cabe, en este momento, detenernos a identificar cómo podrían definirse los objetivos estratégicos del Estado, aquellos que éste busca promover a través de estos contratos. Siendo que los contratos-programa tienen por fin mejorar la calidad de las universidades, un punto de partida posible para construir estos objetivos estratégicos es analizar los problemas detectados por las evaluaciones de calidad realizadas en la Argentina por parte de la CONEAU. Para ello, hemos realizado un estudio de las evaluaciones externas a fin de detectar las principales debilidades en el funcionamiento de las instituciones universitarias nacionales señaladas en estos documentos.⁴² A su vez, dentro del conjunto de debilidades, destacamos a continuación aquel subconjunto más probable de mejoramiento gracias a la disponibilidad de nuevos fondos, y las hemos agrupado según estén referidas a:

42. Esta tarea fue realizada por Augusto Trombetta y el análisis detallado de ésta por la universidad se ha incluido en el Anexo a este documento.

1) El cuerpo docente

- » La baja proporción de docentes con título de doctorado.
- » La concentración de los cargos en las dedicaciones simples.
- » La baja incidencia de la investigación dentro de las tareas docentes.

2) Los estudiantes

- » La baja retención estudiantil en los ciclos iniciales de las carreras de grado.
- » La importancia de profundizar y ampliar los planes de becas y otros beneficios (ayuda social y cultural, asistencia médico-sanitaria, apoyo deportivo y recreativo).
- » La baja incidencia de la investigación dentro de las tareas de los estudiantes.

3) La oferta académica

- » El alargamiento innecesario de las carreras de grado.
- » Los escasos recursos locales académicamente adecuados para sostener programas de posgrado.
- » El carácter poco complementario que guarda, tanto institucional como regionalmente, la oferta académica agregada (carreras que se superponen, ciclos que no se complementan de manera eficiente).

4) La infraestructura y la biblioteca

- » Las condiciones precarias del patrimonio edilicio y su empleo deficiente.
- » La necesidad de brindar capacitación al personal bibliotecario y de contar con servicios documentales informatizados.

5) Las actividades de extensión y transferencia tecnológica

- » El bajo impacto institucional de las tareas de extensión y transferencia.
- » La necesidad de ampliar el espectro de servicios culturales y científicos ofrecidos a la comunidad local, y de los servicios de transferencia tecnológica al sector productivo, lo que supone, a su vez, elevar la escasa capacitación específica del personal interviniente en las actividades de extensión.

Éstas son, en líneas generales, algunas de las debilidades señaladas con mayor frecuencia en las evaluaciones externas y cuya mejora podría promoverse mediante instrumentos de financiamiento. Además de estos aspectos, existe otro conjunto de

debilidades vinculadas con la escasa capacidad de las universidades para planificar en distintos niveles. Si bien la política de financiamiento no puede afectar en forma directa este aspecto del funcionamiento organizacional, es posible indirectamente promover la mejora en tal sentido a través de los contratos-programa. Como vimos en el estudio de las experiencias internacionales, el contrato-programa exige que las universidades realicen previamente un plan estratégico y fortalece la capacidad institucional del establecimiento en el nivel del rectorado.

Los distintos programas actualmente en marcha se orientan específicamente a solucionar muchas de estas debilidades. La ventaja relativa de su tratamiento en el contexto de los contratos-programa es la posibilidad de potenciar su impacto en la medida en que los fondos son asignados en función de un proyecto institucional global.

Sobre la base de este análisis y de las debilidades de las universidades, y dentro del marco general de los fines que guían a la SPU (calidad, equidad, pertinencia y transparencia), sería factible agrupar el conjunto de actividades actualmente en marcha y aquellas otras propuestas a futuro dentro de tres grandes objetivos estratégicos:

- Un sistema de educación superior integrado.
- Un cuerpo docente con alta formación académica y trayectoria de investigación.
- El aumento del número y la calidad de los graduados universitarios.

Cada uno de estos grandes objetivos admite una variedad de actividades. Muchas de ellas no corresponden al accionar exclusivo de la SPU, sino a la acción coordinada de ésta con las áreas del Ministerio de Educación a cargo de los terciarios y con el sistema de ciencia y tecnología de la Argentina.

A modo de ejemplo, para alcanzar un sistema de educación superior integrado, se pueden contemplar:

- » Ciclos de formación básica en campos disciplinarios afines.
- » Fortalecimiento de los posgrados a través de un sistema de becas, fondos para equipamiento, laboratorios, bibliotecas.
- » Polos universitarios regionales (en cuyo ámbito se organicen acciones para promover las actividades de extensión a la comunidad y de vinculación tecnológica con el sector productivo, la creación de observatorios de graduados, el fortalecimiento de la investigación de excelencia y la articulación con los terciarios).
- » Programas de capacitación en temas clave de gestión universitaria, tales como: planificación estratégica aplicada a las universidades, construcción de indicadores, NTI, educación a distancia, sistema de créditos, etc.

En pos de un cuerpo docente con alta formación académica y trayectoria de investigación, algunas actividades posibles incluyen:

- » Becas para estudios doctorales destinadas a los docentes universitarios.
- » Subsidios de investigación para docentes-investigadores categorizados.
- » Aumento de la masa crítica de docentes con dedicaciones exclusivas en los campos disciplinarios con menor representatividad de las altas dedicaciones.

Finalmente, para elevar el número y la calidad de los graduados universitarios, las actividades a incluir podrían ser:

- » El fomento del análisis institucional para detectar factores que afectan la tasa de graduación y el diseño de políticas en función de tal diagnóstico.
- » El fortalecimiento del primer año a través de tutorías, bienestar estudiantil, orientación vocacional, etc.
- » Extensión del programa de becas con líneas de financiamiento que cubran tanto el objetivo de retención, rendimiento y graduación como el premio a la excelencia académica en campos científicos y profesionales que se busca promover estratégicamente por sus importantes externalidades positivas.

Algunas de estas líneas de política pública se han comenzado a implementar a través del Programa de Calidad Universitaria que lleva adelante la SPU desde el año 2003, orientándose los proyectos de mejora de la calidad de ciertas carreras sobre la base de diagnósticos previos de la actividad de acreditación realizada por la CONEAU. Faltaría su integración gradual en una política que consista en la realización de contratos que tengan por unidad estratégica la propia institución como un todo, generalizándose así la política de contratos-programa que la Argentina inició en 2003 a través de la firma de tres casos piloto.⁴³

43. Los casos piloto son la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional de Patagonia Austral.

PARTE III

Reflexiones finales

CAPÍTULO 4

Balance comparativo de la experiencia de contractualización

La exposición de los principales hallazgos comparativos de este trabajo de investigación se organiza en dos apartados. En el primero, extraemos las principales lecciones que surgen de las experiencias internacionales analizadas, con miras a su contribución en el diseño de los contratos-programa en la Argentina. En el segundo, destacamos las condiciones que diferencian el caso argentino de los casos internacionales examinados, a fin de alertar respecto de futuros problemas que puede acarrear la implementación de los contratos-programa en nuestro país.

Lecciones de las experiencias de Francia y Cataluña en la aplicación de contratos-programa

Los sistemas de educación superior de Francia y España presentan semejanzas en términos de la matrícula universitaria y en la cantidad de recursos públicos destinados a la educación superior. También comparten el haber iniciado procesos de transformación en el gobierno y la gestión de las instituciones a partir de cambios en el marco regulatorio. Las leyes de educación superior de Francia y España, sancionadas respectivamente en 1984 y 1983, iniciaron un proceso de delegación de autoridad a las instituciones en materia de gobierno y gestión que, en España, se expresó aún más profundamente gracias a la descentralización de la coordinación de la educación superior, que quedó en manos de cada comunidad autónoma. Asimismo, en ambos casos, el contrato-programa contribuyó a reafirmar la autonomía institucional que progresivamente fueron adquiriendo estas instituciones. Como asignatura pendiente, en ambos casos se busca lograr involucrar más activamente a toda la comunidad universitaria tras el plan estratégico y el contrato-programa.

El análisis de las experiencias de Francia y de la comunidad de Cataluña permite extraer algunas lecciones de utilidad para la aplicación de este instrumento en el contexto argentino.

En primer lugar, uno de los principales logros destacados por distintos actores clave de ambos sistemas de educación superior es la contribución de estos contratos a la mejora de la relación entre las universidades y el gobierno. Este instrumento provee una oportunidad única para el diálogo entre ambas partes, en particular si es posible incorporar, en el diseño de la política, actores o entes que actúen como amortiguadores (*buffer*) y facilitadores de esta comunicación. Éste es el caso de los consejeros de establecimiento, en el caso francés, o del Comité de Seguimiento, en el de Cataluña. Estos actores acompañan a las instituciones y al gobierno a lo largo de todo el proceso y ayudan como intérpretes en la alineación de los objetivos entre ambas partes. Ello facilita la convergencia de objetivos entre la agencia (universidades) y el principal (el gobierno).

En segundo lugar, la experiencia internacional muestra que estos contratos-programa han contribuido a vigorizar las capacidades institucionales, en la medida en que los pedidos de fondos para la mejora no se fundamentan en problemas aislados y propios de un campo disciplinario o de un área específica de la universidad, sino que deben hallar su fundamento en la misión de la institución como un todo. Esto, a su vez, ha reforzado el ámbito del rectorado, en la medida en que los programas son gestionados directamente desde el establecimiento. Normalmente, el contrato-programa se reproduce en el plano interno, entre el rectorado y las unidades académicas, ayudando también a la alineación de objetivos entre otro orden de agentes (los departamentos y las facultades) y el principal (el rectorado). Por otro lado, en el caso francés, el contrato-programa ha modernizado la gestión del gobierno al promover las nuevas técnicas de dirección por objetivo y el trabajo en equipo entre las diversas oficinas encargadas de la educación superior. Esto último ha permitido que se eliminara la política de las “ventanillas múltiples”, a las cuales acudían las autoridades universitarias cada vez que se les presentaban problemas específicos para resolver. A partir de las políticas contractuales, la universidad plantea sus problemas y sus estrategias de mejora en el contexto del contrato-programa, y éste es discutido y analizado en conjunto, en reuniones y visitas a las instituciones, por los funcionarios a cargo de cada área (bienestar estudiantil, doctorado, consorcios universitarios, biblioteca, investigación, etc.).

En tercer lugar, los contratos-programa promueven que las universidades, a través de la realización previa de la planificación estratégica, identifiquen su misión institucional, realicen el análisis externo de sus oportunidades y amenazas, y el análisis interno de las fortalezas y debilidades, estando entonces en condiciones de elaborar su estrategia para alcanzar los objetivos que incluye la visión institucional. En el ejercicio de la planificación estratégica, la universidad puede ir construyendo su identidad institucional, normalmente fragmentada en campos disciplinarios y en facultades. La experiencia internacional nos

indica que éste es el objetivo más complejo, que demanda de los actores un largo y difícil aprendizaje. En este aspecto la Argentina no parte de cero, pues varias universidades ya se han embarcado en procesos semejantes a través de las actividades de autoevaluación y evaluación externa de sus instituciones. Por lo tanto, el camino que traza la planificación estratégica sigue la misma dirección que aquel emprendido por la evaluación de la calidad, complementándolo en forma enriquecedora.

En cuarto lugar, la experiencia internacional indica que los contratos-programa han promovido la mejora continua de la producción de la información sobre la universidad, siendo acompañados por el diseño de un conjunto de indicadores que facilita el control o “pilotaje” a distancia de los resultados de las estrategias propuestas por las universidades. En Francia, el “tablero de control” es elaborado por la Dirección de Evaluación y Prospectiva del Ministerio de Educación, y cuenta con 77 indicadores que permiten ubicar la situación de cada universidad en una posición relativa en el plano nacional. En Cataluña, el seguimiento del contrato-programa comienza no bien se firma el documento y constituye una actividad de cooperación entre ambas partes, donde se identifica anualmente el grado de cumplimiento de lo prometido en el contrato, dependiendo a su vez el monto a percibir en cada período del grado de alcance de las metas fijadas. La elección y construcción de los indicadores, y particularmente el hallar consenso en las unidades académicas respecto de cómo traducir metas en indicadores, son las actividades más complejas de realizar.

En quinto lugar, las experiencias internacionales nos enseñan que los contratos-programa ayudan a alinear los objetivos del gobierno y las universidades, en tanto aquéllos se formulan en términos muy generales y sobre la base de debilidades reconocidas por los actores universitarios. A partir de ello es posible, entonces, la formulación de objetivos propios, que atiendan a la realidad de la institución y particularmente a su articulación con el espacio territorial.

Finalmente, los contratos-programa ayudan a construir políticas de mediano plazo, en la medida en que su duración plurianual compromete fondos y acciones para el conjunto de la comunidad universitaria en el espacio de tres o cuatro años. Ello es particularmente adecuado pues las políticas de mejora de la calidad educativa requieren un tiempo prudencial para construir consensos y asentar logros.

En suma, los contratos-programa constituyen una herramienta apropiada para atender los problemas que se plantean en la relación universidad nacional-gobierno, al reforzar la política de evaluación de la calidad y el modelo de financiamiento. También es un instrumento adecuado para atender progresivamente el mejoramiento de la calidad de las instituciones universitarias. En particular, en los contratos-programa la resolución de cada

uno de los problemas internos o las debilidades de una universidad debe enmarcarse en los requerimientos de su proyecto institucional y contemplar la definición de actividades, metas e indicadores que den cuenta del grado de logro de los objetivos de mejora. Estos indicadores facilitan la actividad de seguimiento y control de los resultados alcanzados.

Situación del financiamiento universitario y la coordinación estatal en la Argentina frente a los casos internacionales

Al evaluar si es factible incorporar modelos de políticas de financiamiento que han sido exitosos en otros países o regiones, como los contratos-programa en Francia y en la comunidad de Cataluña, la primera cuestión que surge es si puede considerarse que, en condiciones iniciales de funcionamiento muy diferentes, las virtudes de estas políticas se mantendrán. Por ello es importante tener presente algunas similitudes y diferencias entre estos sistemas de educación superior.

Si buscamos aprender de la experiencia de los países industrializados en el diseño de políticas de financiamiento, los casos de Francia y España resultan cercanos, tanto en términos de su forma de gobierno y el tamaño de la matrícula como por su influencia en la matriz cultural y organizacional de las universidades latinoamericanas. Las mayores distancias que podemos marcar, y que pueden resultar significativas a la hora de juzgar la probabilidad de éxito o fracaso de la política de contratos-programa, se encuentran en la capacidad de regulación del sector universitario por parte del Estado y en la disponibilidad de recursos financieros por estudiante.

Respecto de la primera cuestión, se pueden marcar algunas similitudes. En los tres países, las universidades públicas son gobernadas por órganos ejecutivos y legislativos elegidos de acuerdo con sus estatutos, los cuales, a su vez, deben enmarcarse en los lineamientos establecidos por las respectivas leyes de educación superior. También en los tres casos los rectores o presidentes son elegidos por la propia comunidad universitaria. Una diferencia importante de Francia y España con respecto al caso argentino en el plano del gobierno universitario es la mayor participación de la comunidad externa, sea a través de la representación de legos en los Consejos de Administración de las universidades francesas o en los Consejos Sociales de las universidades españolas. Otra cuestión a destacar es la mayor atribución del Estado francés o de las comunidades autónomas en España en el control de los planes de estudios oficiales y en el manejo de los recursos humanos que conforman la planta permanente de funcionarios públicos. De ello se podría inferir que en Francia o en España la reforma académica impulsada desde el Estado tiene mayor probabilidad de éxito que en la Argentina. Si bien es posible que

ello sea así, los estudios realizados sobre las transformaciones impulsadas en los contratos-programa en Francia revelan que, en las decisiones concernientes a los planes de estudios, la lógica disciplinaria tiene un alto poder de decisión y no son infrecuentes las resistencias a los cambios diseñados desde arriba. Finalmente, en los tres sistemas de educación superior existen agencias abocadas a la tarea de evaluar la calidad de las instituciones y de los programas. Sin tratar de minimizar las diferencias que median entre los gobiernos de los tres sistemas, es en los recursos financieros disponibles en las universidades donde encontramos brechas más significativas, particularmente en el gasto por alumno (véase Cuadro 6).⁴⁴

Cuadro 6

Indicadores comparativos de matrícula y recursos financieros en el sector universitario oficial, *circa* 2000

Indicador	Francia	España	Cataluña	Argentina
Estudiantes universitarios grado	1.075.000	1.349.248 ^b	169.983 ^b	1.251.244 ^b
Gastos públicos educación superior/PBI	1	0,90	1,28	0,74 ^a
Gastos educación superior/alumno en dólares paridad poder de compra	8.373	6.712	7.246 ^c	1.460 ^b

a. 2002: 0,58 es el gasto público en educación universitaria respecto del PBI en la Argentina.

b. 2003: en la Argentina corresponde al gasto en educación universitaria del sector oficial.

c. 1998

Fuentes: OECD (2003), DURSÍ (2002), SP (2004). Coordinación de Áreas Relativas al Financiamiento e Información Universitaria

Además del menor nivel de gasto por alumno universitario, otro elemento complejo en el panorama del financiamiento público de la Argentina es la disparidad que todavía media entre las universidades en términos del gasto

44. Cabe de todos modos tener precaución al comparar estos datos, pues el cálculo de los alumnos en Francia y en España se realizó en función de alumnos de tiempo completo equivalente, y el cálculo realizado del gasto por alumno en la Argentina contempla simplemente el total de los alumnos matriculados.

por alumno y la alta concentración de la matrícula universitaria en unas pocas instituciones (véase Cuadro 7).

Cuadro 7

Estudiantes de pregrado y grado y recursos financieros por alumno en las universidades nacionales, 2003

Universidades nacionales	Alumnos	Tesoro nacional por alumno	Créditos ejecutados por alumno
Buenos Aires	324.068	1.066,4	1.628,7
Catamarca	13.822	1.810,9	1.872,6
Centro Pcia. Bs.As.	9.615	3.394,7	3.436,7
Comahue	26.612	1.922,0	1.696,5
Córdoba	116.627	1.288,7	1.469,1
Cuyo	30.076	2.949,3	2.870,9
Entre Ríos	13.305	2.025,9	1.677,7
Formosa	9.175	1.321,4	1.222,6
General San Martín	7.041	2.220,0	3.133,9
General Sarmiento	7.950	1.581,2	1.568,5
Jujuy	11.753	1.661,8	1.545,8
La Matanza	20.615	1.514,8	1.532,9
La Pampa	10.873	2.034,6	2.092,5
La Patagonia Austral	6.811	2.616,8	2.565,6
La Pat. S. J. Bosco	14.468	2.546,7	2.588,8
La Plata	94.283	1.324,3	1.460,4
La Rioja	15.926	1.013,9	979,3
Lanús	5.971	1.800,5	1.613,1
Litoral	30.659	1.595,8	1.601,8
Lomas de Zamora	37.869	947,0	1.060,8
Luján	18.167	1.390,6	1.396,0
Mar del Plata	25.564	1.968,6	1.935,6
Misiones	22.281	1.569,2	1.626,7
Nordeste	53.485	1.119,7	1.245,2
Quilmes	11.166	1.724,8	2.095,0
Río Cuarto	20.172	2.240,5	2.328,8

Contrato-programa

Rosario	74.623	1.428,9	1.390,9
Salta	22.350	1.684,0	1.602,5
San Juan	21.138	3.382,5	2.872,9
San Luis	14.852	2.945,9	2.948,3
Santiago del Estero	11.403	1.813,0	1.763,3
Tres de Febrero	4.654	2.181,0	3.036,5
Tucumán	57.809	1.973,1	1.936,8
Villa María	3.078	2.699,2	2.789,9
Sur	24.904	1.774,5	1.807,4
Tecnológica Nacional	58.279	2.009,6	2.458,2
TOTAL	1.251.444	1.545,2	1.736,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SPU. Coordinación de Áreas Relativas al Financiamiento e Información Universitaria

Las dificultades presupuestarias que presenta el sector pueden constituir un elemento conflictivo en la política pública de contratos-programa, en tanto las universidades buscan que los fondos incrementales se asignen directamente a ellas para paliar sus bajos niveles de gasto por alumno, y no a través de fondos cuya asignación queda en manos del Estado. En las conclusiones retomaremos estos hallazgos comparativos a los fines de reflexionar sobre la viabilidad técnica y política de aplicar el instrumento de contractualización en la Argentina.

Conclusiones

La política de contractualización en las universidades supone la adopción de puntos de vista claros sobre cuál es la visión y la misión de la universidad, y sobre cuáles son los cursos de acción para alcanzarlos. Ésta es la base sobre la cual se erige la planificación estratégica y la dirección por objetivos. Como punto de partida cabe, en tal sentido, reconocer que la universidad argentina dista mucho de poder cumplir en el corto plazo con este mandato planificador. Sin embargo, el ejemplo de países como Francia es de provecho pues revela que los contratos-programa han sido de utilidad como un proceso de aprendizaje y de cambio organizacional que llevó a la universidad a definir qué es lo quiere lograr y cómo lo hará. Precisamente por no resultar un proceso natural en el mundo de la academia, la planificación institucional es un objetivo complejo de lograr. El caso francés, que descansa en el proceso de negociación, revela también las dificultades presentes para lograr canalizar los intereses grupales o personales en una actividad colectiva. En última instancia, la incorporación de este instrumento en la asignación de fondos en la Argentina tiene como objetivo principal ir desarrollando un comportamiento colectivo y estratégico en las universidades, del mismo modo que en las décadas previas se fomentó a través de otras políticas la consolidación de una cultura de la calidad.

En función de lo desarrollado en este trabajo, y siendo conscientes de las diferencias que median entre los casos en términos del tamaño y la complejidad de los sistemas de educación superior en los cuales están insertos, es factible destacar algunas condiciones en el plano del diseño, la implementación y la evaluación de esta política de contractualización que pueden contribuir positivamente con su éxito, y otras que pueden implicar obstáculos en su consolidación. Estas condiciones se refieren principalmente a los recursos financieros comprometidos y a la capacidad institucional del Estado para llevar adelante esta política.

En relación con los montos comprometidos, éstos deben ser suficientemente significativos como para incentivar los procesos de cambio en el plano de las instituciones y deben ser acompañados de otras medidas que ayuden a mejorar

progresivamente la estructura de incentivos destinados a los docentes-investigadores. El grado de significatividad de dichos montos depende, a la vez, de su relación con el presupuesto total normal que maneja cada institución y con su asignación a ítems de gastos de alto impacto sobre la calidad y la innovación educativa. Si los montos destinados a la política contractual son reducidos o si no se garantiza su continuidad plurianual, es de esperar que esta política no tenga gran impacto. Cabe resaltar que ésta es una restricción a enfrentar en la implementación de los contratos-programa en contextos económicos y políticos volátiles, como son los que predominan en los países de América latina. En el caso argentino, por ejemplo, los fondos programados inicialmente para la política de contratos-programa se han ido reduciendo en la medida en que el gobierno reasignó parte de estas partidas presupuestarias a la atención de las demandas por aumento del salario docente.

Respecto de la capacidad institucional, los ejemplos de Francia y de la comunidad de Cataluña revelan la importancia de contar en el gobierno con un cuadro de funcionarios especializados en las distintas áreas de la gestión académica y administrativa de las universidades. Gracias al conocimiento experto de su área respectiva, estos funcionarios pueden brindar la asistencia técnica necesaria para negociar con cada universidad un contrato que realmente responda a las necesidades de mejora e innovación presentes en cada caso. Dicho conocimiento de los funcionarios y su acción a la vez coordinada en el acto de negociar un único contrato global entre el gobierno y la institución garantizan, no sólo que los proyectos de mejora e innovación apoyados mediante estos fondos sean pertinentes, sino también que puedan emprenderse, durante y a posteriori, el necesario seguimiento académico y la evaluación de los resultados alcanzados. Para ello, es también necesario que el conjunto de la información sobre cada una de las instituciones universitarias se centralice en una oficina de estadística e información. Su tarea principal es la construcción de un conjunto de indicadores básicos sobre el sector universitario para su empleo durante el proceso de negociación de los contratos y en el posterior seguimiento de éstos. Aquí es posible señalar una característica del Estado argentino que puede dificultar la implementación y el seguimiento de la política de contratos-programa: predominan en el Estado los cargos transitorios, bajo la regulación de contratos de carácter temporario, y normalmente el elenco de funcionarios y técnicos rota ante los cambios políticos, lo cual no permite la consolidación de un saber experto pasible de utilizarse en el diseño, la implementación y la evaluación posterior de las políticas. Reforzar los recursos humanos del Estado y la capacidad de regulación y seguimiento de las políticas públicas son condiciones necesarias a la hora de garantizar el éxito de estos instrumentos de financiamiento.

Además de que el Estado garantice la estabilidad de lo pactado en materia de recursos financieros y asistencia técnica en la formulación del contrato, y de que consolide una burocracia pública capaz de llevar adelante su implementación y evaluación, en el plano de las instituciones los desafíos no son menores. Entre ellos, los más complejos se vinculan, en primer lugar, con la posibilidad de canalizar las conductas en el plano de las disciplinas, profesiones, cátedras, facultades, en pro de una acción colectiva; en segundo lugar, con la socialización de la cultura de la contractualización entre el conjunto de la comunidad universitaria y, finalmente, con la posibilidad de hallar consenso en la producción de indicadores válidos y confiables. El logro de consensos en las universidades argentinas para conseguir esta acción colectiva es todavía un objetivo difícil de alcanzar en las actuales condiciones de funcionamiento del sistema. A ello contribuyen tanto la presencia de fuertes distorsiones en el plano salarial y demandas todavía insatisfechas en materia de contratos laborales docentes como la estructura de gobierno que torna complejo el logro de acuerdos que satisfagan por igual los intereses variados de docentes, alumnos y graduados. A pesar de ello, es posible postular que la política contractual puede ser una instancia de aprendizaje a través de la cual se genere gradualmente un espacio para la acción colectiva.

Por todo lo señalado, es claro que la política de contractualización no tiene su éxito asegurado ni tampoco constituye una panacea para solucionar el conjunto de los problemas que existen en el funcionamiento de las universidades, pero es un instrumento de financiamiento con claras ventajas frente a otras opciones utilizadas en el pasado, tales como los contratos competitivos de asignación específica. Fundamentalmente ello es así porque se apoya en la construcción de acuerdos entre partes sobre la base de una intensa actividad de negociación. Esta actividad se realiza en pos de alinear los objetivos estratégicos del gobierno y de las universidades tras el fin común de mejorar la calidad del sistema de educación superior. Sólo resta, y no es un requisito desdeñable, que tanto el gobierno como las universidades fijen lo más claramente posible cuáles son estos objetivos estratégicos. Es probable que de a poco, y trabajando sobre los obstáculos que restringen la acción colectiva, se pueda ir consolidando una cultura de la contractualización, así como en el pasado se fue asentando gradualmente una cultura de la evaluación.

Referencias bibliográficas

Abécassis, A. (1994), “The policy of contracts. Between the state and the Universities”, en OECD Documents, *Evaluation and the Decision Making Process in Higher Education*, pp. 13-38.

Albaigés, J. (1998), “Mecanismos de financiación y evaluación para la mejora del sistema universitario de Cataluña”, en *Dirección estratégica y calidad de las universidades*, Barcelona, Generalitat de Cataluña-Cátedra Unesco de Gestión de la Enseñanza Superior.

Albrecht, D. y Ziderman, A. (1992), “Funding Mechanisms for Higher Education”, *World Bank Discussion Papers*, Nº 153.

Castro, J. (2002), *Fondos competitivos y cambio académico en las universidades públicas argentinas. El caso del FOMECA*, Buenos Aires, tesis de Maestría, Universidad de Palermo.

Chevalier, T. (1998), “Moving away from central planning: using contracts to steer higher education in France”, *European Journal of Education*, vol. 33, Nº 1, pp. 65-76.

CNE (2003), *Repères Pour l'Évaluation*, Boletín Nº 36, abril.

CNE (2000), *Un nouveau contrat quadriennal. Les orientations du Comité National d'Evaluation*, Boletín Nº 30, noviembre.

Cortadellas, J. (1998), “Procesos de mejora de la calidad universitaria”, en *Dirección estratégica y calidad de las universidades*, Barcelona, Generalitat de Cataluña- Cátedra Unesco de Gestión de la Enseñanza Superior.

Durand-Priborgne, C. (1992), “France”, en Clark, B. R. y Neave, G. (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, tomo 1, Oxford, Pergamon Press, pp. 217-224.

DURSI (Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació) (2002), *Model de distribució del finançament de les universitats públiques catalanes*, Generalitat de Cataluña.

DURSI (2001), *Bases per l'elaboració de contracte-programes amb les universitats catalanes, en el marc del nou model de distribució del finançament de les universitats públiques*.

Frémont, A. (2004), *Politique de contractualisation avec les universités, Paris* (www.evaluation.gouv.fr).

FOMECE (1998), *Fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.

FOMECE (1999), “El FOMECE. Memoria y prospectiva”, Dirección Ejecutiva del FOMECE. Buenos Aires, en García de Fanelli, A. (1998), *Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional*, Serie Nuevas Tendencias, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación.

García de Fanelli, A. M. (2005), *Universidad, organización e incentivos: desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires, Miño y Dávila-F.Osde.

Generalitat de Catalunya-Universitat de Barcelona (2002), *Contracte programa* (2002-2005).

Generalitat de Catalunya-Universitat Autònoma de Barcelona (2002), *Contracte programa* (2002-2005).

Generalitat de Catalunya-Universitat Politècnica de Catalunya i la Generalitat de Catalunya per al període 2002-2005.

Generalitat de Catalunya- Universitat Politècnica de Catalunya (2000), *4 anys de contracte programa. Memòria del contracte programa per a una universitat tecnològica catalana de qualitat al servei de la societat*.

Generalitat de Catalunya-Universidad Politècnica de Catalunya (1997), *Contrato-programa para una universidad tecnológica catalana de calidad al servicio de la sociedad*.

Haugades, H. (1996), “Método de reparto de los aportes del Estado destinado a las universidades en Francia”, en Delfino, J. y Gertel, H. (eds.), *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior*, Serie Nuevas Tendencias, Ministerio de Cultura y Educación.

Kaiser, F. *et al.* (2003), *Higher Education Policy Issues and Trends*. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Higher Education Monitor. Universiteit Twente, The Netherlands.

Kaiser, F. (2001), *Higher education in France: country report*. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Higher Education Monitor. Universiteit Twente, The Netherlands.

Kletz, F. y Pallez, F. (2001), *La constitution de l'offre de formation révèle-t-elle une politique d'établissement?*, Premier Colloque Scientifique du RESUP.

Lipiansky, S. y Musselin, S. (1995), *La démarche de contractualisation dans trois universités françaises: les effets de la politique contractuelle sur le fonctionnement des établissements universitaires*, Paris, Rapport d'enquête CSO.

Ministère de l'Éducation Nationale, Enseignement Supérieur et Recherche (MEN) (2003), *L'éducation nationale en chiffres 2002/2003*.

MEN Direction de l'Enseignement Supérieur (2004), *Politique contractuelle dans l'enseignement supérieur et la recherche, Vague C (2005-2008)*.

MEN *Contrat quadriennal de développement de l'Université de Bourgogne 2003-2006*, París.

MEN (2003a), Circulaire N° 0300355 du 27 janvier 2003, Campagne de contractualisation Vague B-2004-2007.

MEN (2003b), Circulaire N° 0302425 du 18 avril 2003, Campagne de contractualisation Vague C-2005-2008.

MEN (2001), Circulaire N° 0104245 du 4 juil 2001, Campagne de contractualisation Vague A-2003-2006.

MEN (1998), *Le Ministre de L'Education Nationale, de la Recherche, et de la Technologie. Objective: Politique Contractuelle-Orientations (www.sup.adc.education.fr)*.

Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (2001), *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat Éléments de méthodologie (www.fonction-publique.gouv.fr)*.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) (2004), *SPU. Coordinación de áreas relativas al financiamiento e información universitaria*.

Mora, J. Ginés y Villareal, E. (1995), "Un modelo para la financiación de las universidades públicas", en Oroval, E. (ed.), *Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos*, Madrid, Civitas-AEDE.

Musselin, C. (1997), "State-university relations and how to change them; the case of France and Germany", *European Journal of Education*, vol. 32, N° 2, junio, pp. 145-164.

Neave, G. y Van Vught, F. (eds.) (1994), *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa.

OECD (2003), *Education at a Glance 2001*, París, OECD.

Oszlak, O.; Trombetta, A. y Asensio, D. (2003), *Evaluación del programa FOMECE*, concluida en febrero de 2003, Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Pallarols, E., Lacruz, S. y Ribas, J. (2003), "El model de distribució del finançament de les universitats públiques catalanes", *Coneixement i Societat. Revista d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació*, 01, primer trimestre, pp. 104-125.

Pérez Esparrells, C.; Rahona López, M. y Vaquero García, A. (2004), *La relación entre la financiación pública y la calidad universitaria. Algunas experiencias de contratos-programa en las comunidades autónomas*, mimeo.

Ribas, J. y Vilalta, J. M. (2003), "La gestió dels contractes-programa entre les universitats públiques catalanes i la Generalitat de Catalunya", *Coneixe-*

ment i Societat, Revista d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació, 02, segundo cuatrimestre, pp. 86-99.

Saint-Gerand, J-Ph. y Méry, P. (2004), “Les instruments des politiques d’enseignement supérieur”, conferencia brindada en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, 1 de abril.

Solá, F. (1998), “Calidad al servicio de la sociedad. Planificación estratégica y calidad en la Universidad Politécnica de Cataluña”, en *Dirección estratégica y calidad de las universidades*, Barcelona, Generalitat de Cataluña-Cátedra Unesco de Gestión de la Enseñanza Superior.

Universitat Politècnica de Catalunya (2003), *Metodologia de suport per a l'elaboració del pla estratègic de les unitats bàsiques*.

Universitat Politècnica de Catalunya (2003), *Marc per a la planificació estratègica de les unitats estructurals*.

Vilalta, J. (2001), “University policy and coordination systems between governments and universities: the experience of the catalan university system”, *Tertiary Education and Management*, vol. 7, N° 1, pp. 9-22.

Vilalta, J. (1998), “Dirección y planificación estratégica en la Universidad Politécnica de Cataluña”, en *Dirección estratégica y calidad de las universidades*, Barcelona, Generalitat de Cataluña-Cátedra Unesco de Gestión de la Enseñanza Superior.

Páginas de Internet

Comité Nacional de Evaluación de Francia: www.cne-evaluation.fr

Conference des Présidents d'Université (CPU): www.cpu.fr

DURSI: www10.gencat.net/dursi

Ministerio de Educación de Francia: www.education.gouv.fr

Ministerio de Educación de España: www.mec.es

Universidad Politécnica de Cataluña: www.upc.edu

Entrevistas y reuniones en Francia, en conjunto con el equipo del Ministerio de Educación de la Nación

Entrevista con Éric Espéret, Délégué Général, CPU, 7 de junio de 2004.

Entrevista con Isabelle Roussel, Sous Directrice DES y Jean-Claude Jacquemard, Chef du bureau des établissements d'Ile-de-France, 7 de junio de 2004.

Entrevista con Annick Rey, Adjointe au Délégué Général, CNE, 8 de junio de 2004. Entrevista con Marc Tardy, Ministère de la Recherche, 9 de junio de 2004.

Entrevistas con J. Saint-Gérard y Mèry el 31 de marzo, y entre el 7 y el 11 de junio de 2004

Reunión de “Interdirection Paris IX-Dauphine”, 8 de junio de 2004.

Reunión de “Négotiation du Conservatoire National des Arts et Métiers”, 8 de junio de 2004.

Reunión de “Négociation de l’Université de Besançon, de l’Université Technologique de Belfort-Montbelliard et de l’École Nationale Supérieure de Mécanique et Microtechnique”, 9 de junio de 2004.

Reunión de “Négociation des Universités d’Orléans et Tours”, 10 de junio de 2004.

Reunión de “Pré-negotiation des Universités de Rennes 1 et Rennes 2”.

Entrevistas realizadas en Cataluña

Entrevista con Josep Ribas, Generalitat de Catalunya, 6 de septiembre de 2004.

Entrevista con Carles Sola, Comisionado de Universidades, Investigación y Sociedad del Conocimiento, Generalitat de Catalunya, 6 de septiembre de 2004.

Entrevista con Joan Cortadellas, Vicerrector de Planificación Estratégica, Universitat Politècnica de Catalunya, 9 de setiembre de 2004.

Entrevista con Nemesio Villares Mallo y Santiago Roca i Martín (Área de Planificació, Avaluació i Estudis), Universitat Politècnica de Catalunya, 9 de septiembre de 2004.

Anexo I

El caso francés⁴⁵

45. Este anexo fue realizado por Augusto Trombetta.

Versión sintética del Manual de procedimientos para la convocatoria C (2005-2008) de la “Política contractual en la enseñanza superior y la investigación”

El objetivo del documento es brindar una serie de pautas para que los establecimientos vayan orientando su reflexión interna durante el proceso que termina en la firma de los contratos. Al mismo tiempo, así se establece una base común que facilita el diálogo entre las instituciones académicas y el gobierno. El Manual consta de cuatro secciones de muy desigual jerarquía:

1) *Calendario de operaciones.* Se replican las etapas generales del sistema de contratación y se las especifica para los años 2003 y 2004. La fecha establecida para la entrega de la documentación solicitada por la Dirección de Enseñanza Superior (balance del contrato anterior, síntesis del texto estratégico y anexos relativos al proyecto), por sextuplicado, es diciembre de 2003.

2) *Establecimientos que pueden desarrollar contratos.* Se listan las instituciones que pueden participar de la convocatoria C (2005-2008) y se señala para cada una de ellas la persona responsable.

3) *Balance del contrato anterior.* Se señala que este balance es un “elemento esencial en el proceso contractual”, ya que cumple dos funciones: sirve de base para el nuevo proyecto y aporta elementos para el diálogo entre los establecimientos de enseñanza y el Estado. Se espera que el balance sea conciso y preciso a la vez, y que en él se detallen los aspectos esenciales de la política académica desarrollada a partir del contrato anterior. En este sentido, se sugiere que el informe puede constar de dos partes: *una presentación general de la evolución del establecimiento* (ante todo, los resultados de la política científica y de enseñanza, y una presentación de la política de gestión de los recursos

humanos y de su evolución) y *un cuadro analítico y técnico que constituiría el balance propiamente dicho* (el análisis de las distintas acciones desarrolladas, con indicadores y comentarios que permitan medir su grado de realización, y la utilización del financiamiento comprometido en ellas). En definitiva, se espera que este balance interno constituya la ocasión para llevar a cabo una auténtica evaluación de la institución y de las estrategias desarrolladas, extraer conclusiones del período estudiado que sirvan para pensar el siguiente contrato, y destacar tanto las debilidades que sería conveniente remediar como los aspectos positivos que podrían desarrollarse.

4) Anexos relativos al proyecto. Constan de dos secciones: cuatro anexos referidos a las misiones institucionales (oferta de formación; investigación, tecnología y formación doctoral; vida del establecimiento; política de apertura internacional) y otros cuatro anexos referidos al soporte de las misiones (gestión de recursos humanos; patrimonio; documentación; tecnologías de información y de comunicación para la enseñanza, la investigación y la gestión). Ésta es la parte más voluminosa del documento y detalla numerosos aspectos de la vida académica de las instituciones de enseñanza superior.

a) Anexos referidos a las misiones institucionales

Oferta de formación. Es toda la información relativa a los niveles de enseñanza ofrecidos dentro del esquema LMD y de la integración de un espacio europeo de enseñanza superior (estudios y diplomas), a los tipos de formación profesional, a la política de enseñanza y al establecimiento de un sistema de evaluación interna y externa. Toda la información relevante para la negociación de los contratos va a estar referida a tres tópicos centrales:

- la política pedagógica del establecimiento;
- una política de evaluación de los Institutos Universitarios de Tecnología (IUT) y de los Diplomas Universitarios de Tecnología (DUT);
- la formación de los ingenieros en escuelas o Institutos Universitarios Profesionales (IUP).

Investigación, tecnología y formación doctoral. En este capítulo interesan las consideraciones acerca de la producción de descubrimientos y del progreso del conocimiento, la difusión de los nuevos saberes por medio de la formación, la conservación y el desarrollo del patrimonio científico y cultural, y la utilización del conocimiento por el conjunto de la sociedad (es decir, su valoración económica y social). La información incluye tanto datos sobre equipamiento

científico y técnico como sobre el personal encargado del desarrollo de tales actividades. Dentro de este marco, y orientado por la perspectiva más general de inscribir el aporte de cada institución en un contexto nacional y europeo, la información relevante para la negociación de los contratos va a estar referida a cinco tópicos centrales:

- las demandas de reconocimiento de nuevas unidades de investigación por parte del Ministerio;
- las demandas de reconocimiento de nuevos programas de pluriformación (programas destinados a desarrollar una actividad de investigación entre diversas unidades de investigación reconocidas en el contrato) por parte del Ministerio;
- las demandas de reconocimiento de nuevas estructuras federativas (estructuras destinadas a desarrollar una actividad de investigación entre distintas unidades de investigación reconocidas en el contrato) por parte del Ministerio;
- el balance valorativo de la serie contractual anterior y la presentación del proyecto para la serie contractual 2005-2008 (objetivos trazados, acciones planificadas y recursos necesarios para alcanzarlas);
- el aporte a la difusión social de la cultura científica y técnica.

Vida del establecimiento. En esta sección se da cuenta de la política cultural de la institución, de su aporte a la difusión de la cultura científica y técnica, de la vida estudiantil en el establecimiento, de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y de las formas de organización y gestión. Entre los datos referidos a la vida estudiantil se solicitan no sólo los existentes sino también los proyectados para el año de finalización del contrato (2008).

Política de apertura internacional. La idea rectora es tender (en el marco de la Comunidad Europea) a la internacionalización de los establecimientos de educación superior de Francia. Esto supone al menos tres aspectos concurrentes: a) armonizar la enseñanza dentro de este espacio común europeo y lograr una amplia movilidad de estudiantes, profesores e investigadores; b) internacionalizar las actividades de investigación de alto nivel; c) reforzar el atractivo de la educación francesa dentro de la escena internacional.

b) Anexos referidos al soporte de las misiones

Gestión de recursos humanos. Esta sección comprende tanto al personal docente como al no docente, y abarca tanto los aspectos formativos como los laborales y sociales. La información relevante para la negociación de los contratos gira alrededor de los siguientes tópicos:

- la política de gestión de los recursos docentes;
- la política de gestión de los recursos humanos relativa al personal no docente;
- la política de prevención de riesgos laborales;
- la política social a favor del personal.

Patrimonio. Dentro de un esquema nacional destinado a realizar trabajos edilicios en los centros de enseñanza superior y de investigación, en esta sección se solicita información sobre el patrimonio inmobiliario del establecimiento, como forma de conocer su estado y su grado de utilización, y como manera de conformar una visión prospectiva de las mejoras necesarias para el cumplimiento de su función institucional. La información relevante para la negociación de los contratos se vincula con tres tópicos:

- el patrimonio existente;
- las obras ya realizadas y las proyectadas para los próximos cuatro años;
- la parte asignada al contrato dentro del plan de obras.

Documentación. En esta sección se solicitan datos sobre los servicios de documentación o bibliotecarios con que cuenta el establecimiento, y sobre la política que desarrolla la institución en esta materia. Se incluyen aquí tanto los aspectos presupuestarios como indicadores bibliográficos y documentales.

Tecnologías de información y de comunicación para la enseñanza, la investigación y la gestión. Se trabaja con la idea de que las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) deben expandirse en el ámbito de la enseñanza superior, contribuyendo no sólo al desarrollo de la enseñanza, la investigación y la gestión, sino también a la integración de un espacio europeo y a la internacionalización del sistema de enseñanza superior. La información relevante para la negociación de los contratos se articula alrededor de los siguientes tópicos:

- las estructuras administrativas (enseñanza, investigación y gestión);
- el Sistema Global de Información (SGI) y los Espacios Numéricos de Trabajo (ENT); es decir, la descripción de los sistemas existentes, los medios utilizados y toda otra información referida a ellos (localización, estado, etc.);
- las TIC para la enseñanza (proyectos de desarrollo de las TIC, difusión de su empleo entre el personal y los estudiantes, disposición de contenidos, dispositivos de enseñanza y nuevos servicios a los estudiantes, apertura a nuevos usuarios);
- las TIC para la investigación;
- las TIC para la gestión;

- la infraestructura de redes del establecimiento;
- cuadro general de los recursos solicitados en concepto de TIC;
- ficha modelo del proyecto.

Establecimientos que pueden participar de la convocatoria C (2005-2008)

Creteil

Universidad París VIII
Universidad París XII
Universidad París XIII
ISMCM Saint-Ouen

Nancy-Metz

Universidad Nancy I
Universidad Nancy II
Universidad Metz
Polo Europeo Universitario de Nancy
IUFM de Nancy-Metz
INP de Lorena
ENI de Metz

París

Universidad París II
Universidad París III
Universidad París VI
Universidad París VII
Universidad París IX
ENS de Química de París
(IEP de París)
Instituto de Física Terrestre de París

Estrasburgo

Universidad Estrasburgo I
Universidad Estrasburgo II
Universidad Estrasburgo III
Universidad de Mulhouse

ENS de Artes e Industrias de Estrasburgo
Polo Europeo Universitario de Estrasburgo
IUFM de Estrasburgo
Biblioteca Nacional y Universitaria
ENS de Química de Mulhouse

Versalles
Universidad París X

Versión sintética del Contrato cuadrienal de desarrollo de la Universidad de Borgoña 2003-2006 con el Ministerio de Juventud, Educación Nacional e Investigación ("Contrat quadriennal de développement de l'Université de Bourgogne 2003-2006"; París: Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche)

Formalmente, este contrato referido se realizó en París el 22 de octubre de 2003 y lleva las firmas de Jean-Marc Monteil (director de Enseñanza Superior del Ministerio de Juventud, Educación Nacional e Investigación) y de Bernard Laurin (presidente de la Universidad de Borgoña). El documento contractual se divide en un preámbulo, cuatro capítulos con distintas subdivisiones internas y un importante número de anexos.

En el "Preámbulo" se ofrece una breve caracterización de la Universidad de Borgoña en su contexto: es la única de su región, tiene unos 25 mil estudiantes y de ella dependen cinco sedes. Además, aquí se explicita la dimensión ideal del contrato: *"Esta doble perspectiva, apoyada sobre la ambición de la universidad de asegurar su misión de servicio público en el seno de un espacio centrado en la Borgoña y, a la vez, abierto a la dimensión europea, es el hilo conductor del presente contrato"* (p. 4). En relación con los objetivos deseados por la universidad, se señalan los siguientes: a) lograr una "diversificación razonada" de los cursos ofrecidos a los estudiantes en el contexto del nuevo dispositivo "licenciatura-maestría-doctorado"; b) permitir que los estudiantes vayan graduando su formación y puedan hacer valer sus cursos en alguna universidad europea; c) reforzar el carácter pluridisciplinario de la investigación científica, desarrollar acciones de transferencia y permitir la instalación de proyectos científicos inscriptos dentro de los grandes programas europeos; d) desarrollar un proceso de cambio que atienda tanto a las relaciones internacionales como a las definiciones de objetivos durables; y e) atender a la calidad del ambiente

y de los recursos disponibles para la comunidad universitaria y optimizar las condiciones de trabajo. Finalmente, para resumir los aspectos operativos que dan cuenta de dichos objetivos, se señala lo siguiente: *“Estas orientaciones, esenciales para el éxito de la política a desarrollar en materia de formación y de investigación, pasan por un mantenimiento del esfuerzo, ya comprometido, por administrar el patrimonio, por una política activa de sostenimiento de las iniciativas estudiantiles, por el desarrollo de servicios electrónicos, por una gestión dinámica de los recursos humanos y, más ampliamente, por una mejor adaptación de la organización y de los medios a las misiones de la universidad”* (p. 4).

Los cuatro capítulos sustantivos en los que se divide el cuerpo del contrato muestran una estructura muy similar, donde se formulan, en los títulos principales, las grandes metas perseguidas (por ejemplo, “La apertura de la universidad y su adscripción al espacio europeo de enseñanza superior e investigación”); en un nivel intermedio, se explicitan los objetivos que las especifican (por ejemplo, “Construir una oferta de formación abierta”), y en un tercer nivel se detallan las áreas afectadas directamente (por ejemplo, “La reorganización de los estudios”). Esto se presenta en el siguiente esquema:

Metas generales	Objetivos específicos	Áreas afectadas
La apertura de la universidad y su adscripción al espacio europeo de enseñanza superior e investigación	Construir una oferta de formación abierta	La reorganización de los estudios La profesionalización La formación continua y el aprendizaje El desarrollo de la práctica de las lenguas extranjeras La optimización del funcionamiento de las sedes Promover una investigación dinámica coherente con la oferta formativa Consolidar la actividad internacional
Acompañamiento eficaz y recursos adaptados	Tender al mejoramiento de la recepción y el seguimiento de los estudiantes Dinamizar la evaluación de la enseñanza y el seguimiento de la inserción	

		Tender al desarrollo y la modernización de la documentación
		Mejorar las prácticas pedagógicas a través de la informatización...
		Administrar el patrimonio
Un ambiente favorable al éxito	Favorecer los vínculos	El reconocimiento durante los cursos
	asociativos y las iniciativas	La organización de espacios de vida
	estudiantiles	La política cultural
		El mejoramiento de las prácticas...
		La medicina preventiva y la promoción...
		Desarrollar los servicios electrónicos
La optimización de las condiciones de trabajo	Perfeccionar la gestión de los recursos	El personal docente
	humanos	El personal IATOSS
		Valorización de los medios existentes
		Higiene, seguridad y medicina preventiva
		Adaptar la organización y los medios a los objetivos

La sección argumentativa que corresponde a tales capítulos se expone en pocas páginas (5 a 26), y el resto del contrato está conformado por numerosos anexos en los que se incluyen diferentes aspectos financieros e institucionales. De manera detallada, se pueden extraer los siguientes comentarios del texto:

La apertura de la universidad y su adscripción al espacio europeo de enseñanza superior e investigación

Construir una oferta de formación abierta

- *La reorganización de los estudios*

Se señala que la estructura de los planes de estudio que derivan en diplomas nacionales van a modificarse de acuerdo con el dispositivo de los tres grados sucesivos (licenciatura, maestría y doctorado), y se pautan los tiempos relativos para lograr tales adaptaciones. Junto con el de la reestructuración de los

cursos disciplinarios, se señalan otros objetivos: ofrecer a los estudiantes cursos pluridisciplinarios, atender a la coherencia del conjunto, asistir a los estudiantes en la elección de los cursos y contribuir en la elaboración de proyectos personales y profesionales. Asimismo, se destaca que la oferta de formación se concibe en relación estrecha con los polos de investigación de la universidad y de la región, y que va a tener en cuenta “criterios objetivos de factibilidad” (número de estudiantes, vinculación con el mundo económico). Por último, se menciona la racionalización de los recursos como parte de esta acción.

- *La profesionalización*

Se destaca que va a reforzarse la profesionalización de los campos académicos mediante “la extensión de la enseñanza de comunicación y de conocimiento de la empresa” y que van a introducirse módulos orientados al ámbito empresarial y profesional. Asimismo, se señala que va a fortalecerse la articulación entre la universidad y el IUFM (formación docente) a través de un módulo preprofesional, y que va a promoverse un mejoramiento en la eficacia de la formación de ingenieros, reforzando las sinergias de las escuelas de ingeniería y reflexionando sobre la posibilidad de constituir una estructura de tipo politécnico universitario.

- *La formación continua y el aprendizaje*

Se destaca que “la formación continua concurre en la construcción de una oferta global, transversal a las disciplinas y a las misiones universitarias”. Desde esta visión integrada de la formación continua, se busca hacer más atractiva esta actividad académica y optimizar el tiempo de formación. En particular se detallan distintas acciones orientadas a tal fin y se desataca el desarrollo de la Universidad para Todos los de Borgoña (UTB) como forma de diversificar ofertas formativas y públicos receptores.

- *El desarrollo de la práctica de las lenguas extranjeras*

En el contexto de la construcción de un espacio europeo de formación e investigación, la enseñanza de las lenguas, tanto del inglés como de otras, aparece como un elemento a reforzar dentro de la universidad. Para ello, se propone dividir a los estudiantes en grupos homogéneos en cuanto al conocimiento de idiomas y utilizar sistemas didácticos diferenciados según los niveles.

- *La optimización del funcionamiento de las sedes*

Se señala la importancia de elaborar una verdadera política para cada sede de la universidad. En particular, se destaca la necesidad de utilizar en común los medios disponibles para las distintas sedes y de reflexionar con una perspectiva

de mediano y largo plazo sobre los campos académicos y los ciclos que van a constituir su oferta de formación. Asimismo, se manifiesta que las actividades de investigación van a seguir siendo favorecidas, en particular mediante las ayudas para la movilidad, el refuerzo de las conexiones a Internet y el desarrollo de sistemas de teleconferencia, que constituyen medios que favorecen la sinergia y la coherencia entre los grupos de investigación localizados en distintas sedes.

Promover una investigación dinámica coherente con la oferta formativa

En este punto, se desarrollan los lineamientos generales del proyecto de la Universidad de Borgoña en materia de investigación, orientado por su carácter pluridisciplinar y la promoción de ejes transdisciplinares. Se presentan las relaciones entre polos de investigación, estructuras federativas y escuelas doctorales, y se señala que los 49 equipos de investigación acreditados dependen de los 5 sectores establecidos en el contrato previo (ciencias de la materia, matemática e ingeniería; biología y salud; biogeociencias, agronomía y medio ambiente; ciencias de los alimentos, nutrición y agroalimentaria; ciencias humanas y sociales). La política para el presente contrato es continuar con la dinámica de agrupamiento de equipos de investigación, mantener cuatro programas de pluriformación (permiten poner en común medios y plataformas técnicas) y seguir con las seis escuelas doctorales. La transferencia de la investigación se desarrolla a través de departamentos especializados, los DERTTECH (acrónimo de Département de Recherche et de Transfert Technologique), con competencias bien definidas, y va a realizarse un esfuerzo particular para que el sector de las ciencias humanas y sociales entre en este tipo de actividad. También se establece un programa para el desarrollo de la cultura científica y tecnológica, en cuyo marco se prevén acciones para difundir la ciencia entre el gran público y los escolares; para su mejor funcionamiento, se va a promover un acercamiento entre el centro cultural de la universidad y sus centros de investigación. Otros aspectos más específicos se relacionan con el servicio de documentación para docentes, investigadores y estudiantes de ciclos avanzados, con la organización espacial y logística de la investigación (construcciones y remodelaciones), y con la motivación de los actores a través de la definición de perfiles de investigación y de la inserción de nuevos docentes-investigadores.

Consolidar la actividad internacional

La universidad considera que las acciones académicas serán durables si se apoyan en una dinámica de redes internacionales (franco-alemana y franco-italiana, en particular). En cuanto a la movilidad de los estudiantes, tanto extranjeros como franceses, la universidad continuará desarrollando programas

y acciones orientados a este fin. Por otro lado, en el contrato se establecen una serie de prioridades territoriales, cada una de ellas con un tipo de objetivo en particular: Europa Central y Oriental (Rumania, Bulgaria, Hungría, Polonia y República Checa), reducir el desequilibrio en la movilidad de estudiantes; África (Maghreb y África subsahariana), asistir para la formación en investigación y la integración profesional; Rusia, renovar los convenios existentes; China, comenzar con la política de cooperación.

Acompañamiento eficaz y recursos adaptados

Tender al mejoramiento de la recepción y el seguimiento de los estudiantes

En este apartado se proponen acciones de contacto directo con los estudiantes del nivel medio (encuentros con los estudiantes, diseño del sitio *web* de la universidad como una guía de carreras) y acciones de acompañamiento a los estudiantes recién iniciados en la vida universitaria (tutorías de recepción, de acompañamiento y de acompañamiento disciplinar, director de estudios y equipos pedagógicos). Por otro lado, se propone la enseñanza en grupos reducidos durante los primeros años del primer ciclo como forma de facilitar la continuidad entre la escuela media y la universidad.

Dinamizar la evaluación de la enseñanza y el seguimiento de la inserción

La evaluación de la enseñanza se implementó durante el contrato previo, pero no hubo resultados generalizables, de manera que se propone reforzar y clarificar estos procedimientos y ampliarlos al conjunto de los componentes. Las encuestas se confeccionarán con la ayuda de un centro de pedagogía universitaria y la idea es que todos los estudiantes sean interrogados al menos una vez durante la vigencia del contrato. Al mismo tiempo, continuará la tarea del Observatorio del Estudiante con análisis de cohortes para detectar las condiciones que favorecen a los estudiantes y para conocer su desempeño profesional una vez que abandonan la universidad.

Tender al desarrollo y la modernización de la documentación

Continuando la tarea de desarrollar y modernizar el centro de documentación de la Universidad y sus bibliotecas asociadas que comenzó en el contrato anterior, en el actual se proponen dos líneas específicas: a) desarrollar una política de documentación dirigida a dar coherencia a la oferta de recursos y mantener el nivel de las adquisiciones documentales, política que supone un contacto estrecho con los docentes-investigadores; y b) renovar la gestión y los servicios por medio del desarrollo de un sistema de información, lo que

supone, previamente, haber extendido el parque informático, mejorado los servicios ofrecidos e implementado el nuevo sistema de gestión bibliotecaria.

Mejorar las prácticas pedagógicas a través de la informatización y la puesta *on line* de los contenidos

En esta sección se señala que la universidad va a pasar de la experimentación a la integración reflexiva de las tecnologías de información y comunicación para la enseñanza. Esto supone la definición de diferentes niveles de responsabilidad (político, funcional y operativo) para su definición e implementación, lo cual estará acompañado del desarrollo de una red interna administrativa y pedagógica.

Un ambiente favorable al éxito

Administrar el patrimonio

La Universidad de Borgoña cuenta con 60 edificaciones. El contrato del plan para la región (*Contrat de plan État-Région*) por 42,6 millones de euros y la forma de gestión desarrollada por la universidad contribuyen a administrar y valorizar el patrimonio institucional. Además, la universidad ha informatizado la gestión patrimonial y ha podido desarrollar diversos esquemas administrativos. El patrimonio edilicio es de buena calidad, y se realizan tareas de mantenimiento y pocas intervenciones de importancia.

Favorecer los vínculos asociativos y las iniciativas estudiantiles

- *El reconocimiento durante los cursos*

Desde 1995 vienen desarrollándose acciones orientadas a mejorar la integración de los estudiantes en el seno de la comunidad universitaria a través de la comisión Vida del Estudiante, orientada a la ayuda para proyectos y con participación en la ayuda social. La universidad, además, favorece las asociaciones de estudiantes, que serán objeto de integración y reconocimiento.

- *La organización de espacios de vida estudiantil*

La universidad reforzará su política de creación de espacios de vida estudiantil (construcciones nuevas o reestructuraciones de otras existentes). Estos espacios adaptados a las demandas de los estudiantes permitirán mejorar las condiciones de los sectores desfavorecidos. La proyectada Casa del Estudiante como parte del contrato del plan para la región constituirá

un centro donde se articulen un espacio multimedia, un espacio asociativo y un espacio reservado para los delegados estudiantiles. Al mismo tiempo, se desarrollarán acciones específicas, tanto personales como edilicias, para favorecer la permanencia y al integración de los estudiantes con dificultades especiales.

- *La política cultural*

Se trata de continuar con las acciones de difusión cultural desarrolladas desde la universidad. En particular, la orientación de tales iniciativas es la que deriva del protocolo de acuerdo interministerial en favor de la educación artística y cultural, dando a conocer la diversidad de formas culturales, fomentando su práctica, acompañando los proyectos y realizando intercambios internacionales. Se mencionan algunas actividades especiales dentro de la programación cultural, rescatándose la conveniencia de ligarlas a los programas de enseñanza y a los proyectos pedagógicos de la institución.

- *El mejoramiento de las prácticas deportivas desarrolladas por SUAPS, UFR STAPS, CRSU y las asociaciones deportivas estudiantiles*

Se trata de promover la práctica deportiva a través de acciones de información y de comunicación, y de su integración como parte de las actividades formativas. En la misma dirección, la Universidad permite que las asociaciones estudiantiles se integren a la vida institucional, facilitándoles las instalaciones para la organización de actividades deportivas.

- *La medicina preventiva y la promoción de la salud*

El servicio médico de la universidad desarrolla desde hace varios años distintas acciones preventivas, visitas médicas y tareas de educación sanitaria. Los estudiantes acceden a consultas gratuitas en caso de tener problemas físicos o psicológicos, y como la demanda de tales servicios se ha incrementado, la propuesta es extenderlos teniendo en cuenta las características de la población atendida.

Desarrollar los servicios electrónicos

Siguiendo la pauta del contrato anterior, se trata de desarrollar algunas acciones específicas dentro del área de los servicios electrónicos: a) la mensajería personal de los estudiantes, llevando la red a todos los edificios de la universidad y renovando el sitio *web* de la institución; b) la oficina nómada, desarrollando servicios personalizados para los estudiantes y la posibilidad de que haya una movilidad “virtual” entre sedes e instituciones (de la región o del extranjero); c) desarrollo de una credencial estudiantil multiservicios, de manera que una tarjeta de tipo “monedero electrónico” sea a la vez libreta

estudiantil, credencial de biblioteca, de acceso a recursos informáticos y de consumo en el restaurante universitario, con posibilidad de extenderla a todo el personal de la universidad.

La optimización de las condiciones de trabajo

Perfeccionar la gestión de los recursos humanos

- *El personal docente*

En el contexto de un plan académico de importancia regional (proyecto Universidad de Dijon), la universidad busca optimizar sus servicios desarrollando una política explícita de recursos humanos (cargos potenciales, calculados y reales; intercambio de competencias entre componentes; disposición de cargos vacantes generados en un componente para ser utilizados en otro; elaboración de fichas con el perfil de los cargos), mejorando la información y la comunicación (circulación de información sobre las carreras y los expedientes administrativos de los docentes por medio de las nuevas tecnologías), desarrollando acciones de formación (capacitación para los docentes en servicio como parte de las actividades de formación continua, a través del Centro Pedagógico Universitario), sosteniendo las acciones innovadoras (diversas acciones vigentes dirigidas tanto al personal docente actual como a los nuevos docentes-investigadores), mejorando la movilidad (intercambio internacional de docentes-investigadores) y modernizando la gestión de los servicios de enseñanza (desarrollo de un programa informático especializado).

- *El personal IATOSS*

En el capítulo referido al personal no docente, se trata de reforzar el diálogo social a través de la comisión de paritarias y de la elaboración del balance social. Se analizarán las necesidades futuras de personal en términos de perfiles y competencias, y se ayudará a que los empleados optimicen el desarrollo de su carrera por medio de un equipo de consejeros de carrera. Asimismo, la idea es tender a la titularización gradual del personal bajo contrato en la Universidad de Dijon.

- *Valorización de los medios existentes*

Se propone desarrollar un balance social como instrumento auxiliar en la toma de decisiones, de manera que la universidad tome en cuenta su situación en el dominio social y pueda desarrollar una política efectiva en favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

- *Higiene, seguridad y medicina preventiva*

Se señala como prioridad el reforzamiento del equipo de medicina preventiva y el desarrollo de programas preventivos alrededor de la evaluación de riesgos, la estructura y las acciones de la prevención y las perspectivas.

Adaptar la organización y los medios a los objetivos

El surgimiento del Centro de Pedagogía Universitaria, responsable de organizar la formación del personal docente y no docente, desarrollará sus actividades en contacto con los demás servicios de la universidad (el Centro de Informatización de Docentes y Tele-Docentes, el Servicio de Información, el Centro de Recursos Informáticos, el Servicio Común de Documentación). Asimismo, se tratará de mejorar la gestión financiera de la universidad, cuyo presupuesto debe transmitir sus grandes objetivos políticos. En este sentido, se implementarán un sistema de información coherente y programas de gestión estadística que permitan seguir el desempeño académico y financiero de la institución.

La sección argumentativa del contrato cierra con una declaración de la contraparte, en la que el Estado manifiesta su voluntad de apoyar las propuestas diseñadas por la Universidad: *“El Estado se asocia al conjunto de orientaciones definidas en el presente contrato y presta apoyo a su realización en las condiciones detalladas en el anexo financiero”* (p. 26). El anexo financiero da cuenta precisa, objetivo por objetivo, del financiamiento aportado por el estado en los cuatro años correspondientes al contrato (en total, son 30,5 millones de euros, a razón de algo más de 7 millones de euros por año).

El resto de los anexos pertenecen al área de investigación y provienen del complemento firmado, como parte del contrato de desarrollo institucional de la Universidad de Borgoña, entre ésta y el Ministerio de Juventud, Educación Nacional e Investigación, el Centro Nacional de Investigación Científica, el Instituto Nacional de Salud e Investigación Médica y el Instituto Nacional de Investigación Agronómica. Este compromiso referido a la investigación será evaluado en su relación entre programas y objetivos perseguidos.

Anexo II

El caso de Cataluña

Contrato-programa entre la Universidad de Barcelona y la Generalitat de Cataluña (2002-2005)

Ámbito estratégico I

Formación y proceso de enseñanza-aprendizaje (Ponderación: 40%)

Objetivo 1: mejorar y/o mantener la captación de estudiantes de nivel medio (Ponderación: 11,5%)

Indicador	Ponderación	Datos iniciales 2001	Previsión 2002	Horizonte 2005
1) Porcentaje de estudiantes que demandan enseñanza de primero y segundo ciclo en primera opción de preferencia respecto del total de plazas disponibles	4,5	113,90	100	100
2) Acciones informativas de captación de estudiantes (a determinar por la Comisión de Seguimiento anualmente)	2,5	Cantidad de acciones a definir	Cantidad de acciones a definir	Cantidad de acciones a definir
3) Nota de corte de las PAAU del primer 20% de estudiantes asignados en los centros propios en cada enseñanza	4,5	6,29	6,10	6,10

Contrato-programa entre la Universidad Politécnica de Cataluña y la Generalitat de Cataluña (1997-2000)

Ámbito estratégico I

Formación y proceso de enseñanza-aprendizaje

Objetivo 2: facilitar la inserción laboral de los titulados y evaluar su acogida en el mercado laboral, tanto en lo que se refiere a su nivel de calificación y preparación como por la adecuación a las necesidades sociales (Ponderación: 11,5%)

Indicador	Punto de partida	1997	2000
1) Observatorio del mercado de trabajo	-	Haberlo hecho	a
2) Titulados que han hecho prácticas en empresas/total de titulados	26%	28%	35%
3) Estudiantes atendidos en la Oficina de Orientación	215	430	b
4) Titulados que encuentran trabajo/titulados atendidos	80%	80%	80%

a. se define una vez que se cumple el indicador cualitativo.

b. se definirá en forma progresiva, dada su vinculación con la búsqueda de recursos externos.